

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA SANCIÓN EN COLOMBIA
TRATAMIENTO DIFERENCIAL DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA DE
AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES**



ALMA LUCÍA BENÍTEZ TORRES
C.C. N° 23.028.919

**UNIVERSIDAD LIBRE
SECCIONAL BARRANQUILLA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS JURÍDICAS
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BARRANQUILLA
2019**

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA SANCIÓN EN COLOMBIA
TRATAMIENTO DIFERENCIAL DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA DE
AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES**



ALMA LUCÍA BENÍTEZ TORRES
C.C. N° 23.028.919

Trabajo de grado presentado como requisito para acceder al título de
Magister en Derecho Administrativo

DIRECTOR DE TESIS: Dr. JOSE RORY FORERO SALCEDO

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: Derecho Administrativo y Justicia

**UNIVERSIDAD LIBRE
SECCIONAL BARRANQUILLA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS JURÍDICAS
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BARRANQUILLA
2019**

PÁGINA DE ACEPTACIÓN

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Barranquilla, abril de 2019

DEDICATORIA

A Dios, todo honor y toda gloria.

A mi querida madre Demetria Torres viuda de Benítez; a Jairo Pizarro Sierra, mi
compañero de vida; a mi hija Alma y a sus dos retoños: Bruno y Lucas: ustedes han sido mi
motivación y mi interés de vida.

A todos los familiares que me apoyaron para materializar este esfuerzo, en especial, a mi
hermana Nohora y a mi sobrino Eduardo Menco González, por motivarme a no claudicar en
este intento.

A dos ángeles que desde el cielo se deleitan con este logro: mi padre Julio Benítez Benítez
y mi sobrina Norita.

ALMA LUCÍA.

AGRADECIMIENTOS

Gracias infinitas a mi Maestro y Director de Investigación, doctor JOSE RORY FORERO SALCEDO, de quien valoro su mística y pasión por el Derecho Disciplinario: sus enseñanzas y orientaciones fueron fundamentales para la realización y culminación del presente trabajo.

A los directivos, docentes y asesores de la Universidad Libre: su guía y orientación las valoro por su pertinencia y efectividad.

ALMA LUCÍA.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	VIII
ABSTRACT.....	VIII
INTRODUCCIÓN.....	1
PLANTEAMIENTO Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	4
HIPÓTESIS.....	6
JUSTIFICACIÓN	6
OBJETIVO GENERAL.....	8
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	9
METODOLOGÍA	9
1. DESARROLLO NORMATIVO, JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINAL DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA.	12
1.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA EN COLOMBIA	15
1.2 PRINCIPIOS DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA.....	19
1.3 NATURALEZA JURÍDICA DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA.....	28
1.4 PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS	40
1.5 TIPOLOGÍA DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS EN EL DERECHO COLOMBIANO	42
1.6 SANCIONES DISCIPLINARIAS EN RÉGIMENES ESPECIALES	52
1.7 DERECHO COMPARADO: SANCIÓN DISCIPLINARIA EN EL RÉGIMEN JURÍDICO ESPAÑOL ...	60
2. VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE DIGNIDAD HUMANA E IGUALDAD A CAUSA DEL TRATAMIENTO DIFERENCIAL DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA	68
2.1 PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA.....	70

2.2	PRINCIPIO DE IGUALDAD.....	81
2.3	ESTUDIO DE CASOS	90
	CASO 1. Proceso Disciplinario de GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO	90
	CASO 2. Proceso Disciplinario contra GLORIA TERESA GARCIA VARELA.....	95
	CASO 3. Proceso Disciplinario contra JASSON JADITH MIRANDA FABRA	96
	CASO 4. Proceso Disciplinario contra JORGE ISAAC MIRA ESCUDERO	99
	CASO 5. Proceso Disciplinario contra HERNANDO GUZMÁN PINZÓN.....	101
	CASO 6. Proceso Disciplinario contra GIOVANNY LARRARTE	103
3.	HACIA LA CONSOLIDACION DE UNA PROPUESTA QUE GARANTICE LOS PRINCIPIOS DE DIGNIDAD HUMANA E IGUALDAD DE LA SANCION DISCIPLINARIA.....	105
3.1	EXPOSICION DE MOTIVOS PARA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL QUE PROPUGNE POR EL TRATAMIENTO IGUALITARIO DE LA SANCION DISCIPLINARIA	108
	CONCLUSIONES.....	127
	REFERENTES BIBLIOGRÁFICOS	134
	REFERENTES NORMATIVOS	134
	REFERENTES JURISPRUDENCIALES.....	135
	REFERENTES DOCTRINALES.....	140
	ANEXO	142
	CONSTRUCTO TEÓRICO.....	142

RESUMEN

El propósito del Trabajo de Investigación es evidenciar si el tratamiento de la sanción disciplinaria impuesta por autoridades administrativas y judiciales es violatorio de los principios de dignidad humana y de igualdad. Se demuestra que la sanción disciplinaria está precedida de todas las garantías que emanan del artículo 29 de la Carta Política. Pero, cuando quien la impone es la autoridad administrativa, el afectado tiene la posibilidad de demandar el acto que la contiene ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en ejercicio del medio de control de Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho (artículo 138, C.P.A.C.A.). En este caso, la autoridad judicial puede ordenar su nulidad, el restablecimiento del derecho y la reparación por el daño antijurídico causado, debiendo responder patrimonialmente la entidad cuya autoridad impuso la sanción disciplinaria, sin perjuicio de la acción de repetición contra el agente estatal en los términos de la Ley 678 de 2001. Este tratamiento no se aplica a las sanciones disciplinarias impuestas por las autoridades judiciales, razón por la cual los funcionarios judiciales, jueces de paz, conjueces, árbitros, conciliadores, auxiliares de justicia, abogados en el ejercicio de su profesión e incluso, los empleados judiciales sancionados por su nominador, no gozan del mismo trato dado a los disciplinados por autoridades administrativas, puesto que no cuentan con ningún recurso extraordinario para restarle efecto a la sanción disciplinaria, limitándose sustancialmente el derecho a la defensa. La dualidad de estos regímenes disciplinarios frente al tratamiento desigual de la sanción disciplinaria de la misma especie, rompe el equilibrio de cargas procesales que debe existir entre los sujetos disciplinados por infracción injustificada de sus deberes funcionales, y vulnera los principios de dignidad humana y de igualdad, no sólo por los efectos personales que acarrea al sancionado sino por los efectos patrimoniales que desencadena para la entidad a la cual está vinculado. Es por eso que se considera pertinente revisar los fundamentos normativos, jurisprudenciales y doctrinales de la sanción disciplinaria a la luz de estos dos principios constitucionales, y aunque no es el ámbito del presente Trabajo de Investigación adelantar una propuesta de Reforma Constitucional y Legal, ella contiene una exposición de motivos como plataforma de consulta para superar la actual violación de los Principios de Dignidad Humana e Igualdad debido al tratamiento diferencial de las sanciones disciplinarias por parte de las autoridades administrativas y judiciales.

PALABRAS CLAVES. Sanción disciplinaria, Principio de Dignidad Humana, Principio de Igualdad, Derecho al Debido Proceso.

ABSTRACT

The purpose of the Investigation Work is to show whether the treatment of the disciplinary sanction imposed by administrative and judicial authorities violates the principles of human dignity and equality. It is shown that the disciplinary sanction is preceded by all the guarantees emanating from article 29 of the Political Charter. But when the person imposing it is the administrative authority, the affected party has the possibility of demanding the act that

contains it before the Contentious Administrative Jurisdiction, in exercise of the means of control of Action of Nullity and Restoration of Law (article 138, C.P.A.C.A.). In this case, the judicial authority can order its nullity, the restoration of the right and reparation for the unlawful damage caused, and the entity whose authority imposed the disciplinary sanction must respond patrimonially, without prejudice to the action of repetition against the state agent in the terms of Law 678 of 2001. This treatment does not apply to disciplinary sanctions imposed by judicial authorities, which is why judicial officials, justices of the peace, judges, arbitrators, conciliators, justice assistants, lawyers in the exercise of their profession and even judicial employees sanctioned by their nominator, do not enjoy the same treatment given to those disciplined by administrative authorities, since they have no extraordinary recourse to detract from the disciplinary sanction, substantially limiting the right to defense. The duality of these disciplinary regimes (administrative disciplinary process and judicial disciplinary process) against the unequal treatment of the disciplinary sanction of the same species, breaks the balance of procedural burdens that must exist between the subjects disciplined for unjustified violation of their functional duties, and it violates the principles of human dignity and equality, not only because of the personal effects that the sanctioned person brings, but also because of the patrimonial effects that it triggers for the entity to which it is linked. That is why it is considered pertinent to review the normative, jurisprudential and doctrinal foundations of the disciplinary sanction in light of these two constitutional principles, and although it is not the scope of this Research Work to advance a Constitutional and Legal Reform proposal, it contains an explanatory statement as a platform for consultation to overcome the current violation of the Principles of Human Dignity and Equality due to the differential treatment of disciplinary sanctions by administrative and judicial authorities.

KEYWORDS. Disciplinary sanction, Principle of Human Dignity, Principle of Equality, Right to Due Process.

INTRODUCCIÓN

La sanción impuesta a los sujetos disciplinados en ejercicio de la titularidad de la acción disciplinaria que tiene atribuida la Procuraduría General de la Nación, las Personerías Distritales y Municipales, las Oficinas de Control Interno Disciplinario de las entidades públicas y los demás funcionarios con potestad disciplinaria de los órganos estatales y de las ramas del poder público (salvo la judicial), es susceptible del control integral de legalidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo a través del medio de control Nulidad y Restablecimiento del Derecho (art. 138 Ley 1437 de 2011).

En cambio, las sanciones disciplinarias proferidas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior y Consejos Seccionales de la Judicatura, mientras entra en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, creada mediante Acto Legislativo No. 02 de 2015, contra funcionarios judiciales, e incluso, las que imponen los nominadores de los empleados judiciales; las dirigidas contra los conjuces y jueces de paz, árbitros, conciliadores, auxiliares de la justicia y abogados en ejercicio de la profesión, no son susceptibles de recurso extraordinario ni de ningún tipo de control posterior porque ellas se adoptan en un proceso de naturaleza judicial, cuya decisión tiene efectos de sentencia judicial (Art. 111 Ley 270 de 1996).

Ambos procesos disciplinarios reafirman la potestad disciplinaria que emana del Estado, la cual se ejercita y se desarrolla en el escenario del proceso disciplinario cuya finalidad es la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad

material y el cumplimiento de los demás derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen”, según reza el principio “Interpretación de la Ley Disciplinaria (art. 20 Ley 734 de 2002), y la sanción responde al principio de legalidad, en virtud del cual el servidor público y el particular en los casos previstos en dicha ley sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como faltas en la ley vigente al momento de su realización (art. 6º ibídem).

Aun cuando la sanción disciplinaria está precedida de todas las garantías que emanan del derecho al debido proceso (art. 29 C.P), su eficacia se ve mermada cuando quien la impone es la autoridad administrativa, pues el afectado, aun habiendo agotado el recurso de apelación y solicitado la revocatoria directa, en ejercicio del medio de control Nulidad y Restablecimiento del Derecho, tiene la posibilidad de demandar el acto administrativo disciplinario ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo, por lo que el juez administrativo o magistrado, según el caso, podrá anularlo, ordenar el restablecimiento del derecho y la reparación por el daño antijurídico causado, derivado de la actuación disciplinaria, debiendo responder patrimonialmente la entidad cuyo agente impuso la sanción disciplinaria, sin perjuicio de la Acción de Repetición contra el agente estatal por su responsabilidad, conforme con la Ley 678 de 2001.

El tratamiento anterior no se aplica a las sanciones impuestas a los destinatarios del régimen disciplinario judicial porque ellos no gozan del mismo trato dado a los disciplinados por autoridades administrativas, pues aquellos no cuentan con ningún otro recurso extraordinario para restarle efectos a la sanción disciplinaria que emana de la autoridad

disciplinaria judicial, salvo la acción de tutela de manera excepcional, limitándoseles sustancialmente su derecho a la defensa, en tanto que los sancionados por las autoridades administrativas cuentan con un plus de oportunidades procesales como son: la revocatoria directa del acto administrativo disciplinario ante el mismo funcionario que lo profirió o ante el Procurador General de la Nación, según el caso (art. 125 Ley 734 de 2002); el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, dentro de los cuatro meses siguientes a su publicación (art. 138, inciso 2° C.P.A.C.A.), e incluso, la acción de tutela (art. 86 C.P.).

Este es el tema que se pretende revisar, analizar e interpretar a la luz de los principios de legalidad, dignidad humana e igualdad entre servidores públicos, en consonancia con el derecho fundamental al debido proceso. En su parte introductoria se plantea y formula el problema a investigar y la hipótesis; su justificación e importancia; el objetivo general y los objetivos específicos, y la metodología utilizada. En el primer capítulo se analizan los fundamentos normativos, jurisprudenciales y doctrinales de la sanción disciplinaria en Colombia y los aportes del derecho comparado español. El segundo capítulo hace referencia a la violación de los principios de dignidad humana e igualdad a causa del tratamiento diferencial que da la ley a la sanción disciplinaria impuesta por autoridades administrativas y judiciales. El tercer capítulo se titula “Hacia la consolidación de una propuesta que garantice los principios de dignidad humana y de igualdad de la sanción disciplinaria”, el cual puede servir de insumo para una futura reforma constitucional y legal. Por último, las conclusiones resumen los hallazgos de la investigación y la evidencia del logro de los objetivos formulados.

La autora pretende con este documento ofrecer un constructo que compendie los fundamentos legales, las diferencias y desigualdades jurídicas de las sanciones disciplinarias impuestas por las autoridades administrativas y judiciales, con el fin de contribuir a la consulta, profundización, futuras investigaciones y propuestas. Pero la intención de fondo es contribuir con la búsqueda de criterios de unificación para futuras modificaciones que concreten una reforma constitucional y legal. De esta manera, asume el rol de vocera de quienes reclaman un trato igualitario para servidores públicos sancionados disciplinariamente, sin importar la autoridad que imponga la sanción, con la finalidad de garantizar a plenitud esos dos principios fundantes del Estado de derecho y la imparcialidad en todas las actuaciones procesales.

PLANTEAMIENTO Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

En el ordenamiento jurídico colombiano existe un tratamiento diferencial de la sanción disciplinaria impuesta por autoridades administrativas y judiciales a los destinatarios de los distintos regímenes vigentes, en su gran mayoría, servidores públicos, y particulares que ejercen funciones públicas de manera permanente o transitoria o que manejan recursos del Estado.

Cuando la sanción disciplinaria es impuesta por una autoridad administrativa como la Procuraduría General de la Nación, las Personerías Distritales y Municipales, las Oficinas de Control Interno Disciplinario de las entidades públicas y los demás funcionarios con potestad disciplinaria de los órganos estatales y de las ramas del poder público, salvo la jurisdiccional,

el acto administrativo que la contiene es susceptible del recurso de apelación ante el superior funcional de quien lo expidió; igualmente, de la revocatoria directa ante el mismo funcionario que lo profirió o ante el Procurador General de la Nación, según el caso, de conformidad con lo previsto en el artículo. 125 de la Ley 734 de 2002, y finalmente tiene reservado el control integral de legalidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho (art. 138 C.P.A.C.A.), por lo que el sancionado podrá lograr la declaratoria de nulidad del acto administrativo sancionatorio, el restablecimiento del derecho y la reparación por el daño antijurídico, condena por la que debe responder patrimonialmente la entidad que impuso la sanción.

En cambio, cuando la sanción emana de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior o por sus homólogas de los Consejos Seccionales de la Judicatura (a futuro la Comisión Nacional o Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial - Acto Legislativo N° 02 de 2015), o por los nominadores de los empleados judiciales, según lo previsto en las Leyes 270 de 1996, 497 de 1999 y 1123 de 2007, no son susceptibles de recurso extraordinario ni de ningún tipo de control posterior porque ella se adopta en un proceso de naturaleza judicial, cuya decisión tiene efectos de sentencia y por lo tanto hace tránsito a cosa juzgada material, lo que limita sustancialmente el derecho de defensa con respecto al plus de garantías del que gozan los sancionados por autoridades administrativas.

Los procesos disciplinarios de naturaleza administrativa y judicial, reglados por la Ley 734 de 2002, salvo el de abogados en ejercicio que sigue las normas de la Ley 1123 de 2007,

reafirman la potestad disciplinaria del Estado, la cual se ejercita y se desarrolla bajo los principios y reglas del debido proceso (art. 29 superior). Por ello, el tratamiento legal que recibe la sanción disciplinaria vertida en esos dos procesos posibilita la formulación del siguiente problema: *¿Es violatorio de los principios de dignidad humana y de igualdad el tratamiento legal de la sanción disciplinaria impuesta por autoridades administrativas y judiciales?*

HIPÓTESIS

La diferencia de tratamiento legal de la sanción disciplinaria impuesta por autoridades administrativas y judiciales viola los principios de dignidad humana y de igualdad de los sancionados por ésta última.

JUSTIFICACIÓN

El tema propuesto deriva su importancia de la eficacia de la sanción disciplinaria y la dinámica existente entre el derecho disciplinario y el derecho administrativo, específicamente frente a las relaciones especiales de sujeción que surgen entre el Estado y el servidor público, las que en el ámbito de la administración pública pueden dar origen a un proceso disciplinario, regido por actuaciones administrativas o judiciales, según el caso.

La sanción disciplinaria surge en el marco del proceso disciplinario, contenida en el acto administrativo sui generis que profiere la autoridad administrativa o bien en la sentencia

judicial, según los diversos regímenes disciplinarios existentes en Colombia, como son: el de los servidores públicos y particulares destinatarios de la Ley 734 de 2002; el de funcionarios aforados (art. 174. Acto Legislativo 02 de 2015. Artículo 5°. y Ley 5ª de 1992); los especiales de la Policía Nacional (Ley 1015 de 2006) y de las Fuerzas Militares (Ley 1862 de 2007), el de los funcionarios judiciales (Ley 270 de 1996), jueces de paz (art.247 constitucional), conjueces y auxiliares de la justicia (Ley 270 de 1996) y Ley 1474 de 2011) y el de los abogados en el ejercicio de su profesión (Ley 1123 de 2007), cuyas faltas y sanciones disciplinarias responden al principio de legalidad, adoptadas en un proceso disciplinario reglado por la Ley 734 de 2002, y para este último por la citada Ley 1123 de 2007.

A través del régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, a éstos se les investiga por las faltas disciplinarias preestablecidas en la Ley 270 de 1996, aunque las sanciones disciplinarias y el procedimiento aplicable es el previsto en la Ley 734 de 2002. Empero, el hecho de mayor repercusión para el tratamiento de la sanción disciplinaria de estos servidores públicos radica en que las providencias dictadas en esta materia por los jueces de la República son actos jurisdiccionales, que una vez en firme adquieren fuerza de cosa juzgada, según lo señala el artículo 111 de la primera disposición, y por lo tanto, no pueden ser demandados ante ninguna autoridad judicial, como sí ocurre con el acto administrativo disciplinario, el cual es susceptible del control de legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Vista desde esta perspectiva, la dualidad de estos regímenes disciplinarios y el tratamiento diferencial que la misma ley le da a la sanción, incluso siendo de la misma especie, rompe el

equilibrio que debe existir entre los sujetos disciplinables, principalmente, entre servidores públicos que tienen en común cargas derivadas de sus deberes funcionales, por lo que se colige que existe una clara violación de los principios de dignidad humana e igualdad, no sólo por los efectos personales que acarrea para el sancionado sino por los efectos patrimoniales que desencadena para la entidad que la impuso.

La solución al problema planteado depende de una reforma constitucional y legal, por lo que este trabajo pretende ser útil en la construcción de criterios de unificación para futuras modificaciones frente a las dos teorías jurídicas existentes acerca de la sanción disciplinaria: como acto administrativo disciplinario y como sentencia judicial disciplinaria, situación que es bastante compleja debido a la existencia de diversos regímenes disciplinarios y a la abundante jurisprudencia que enfatiza el tratamiento diferencial de la sanción disciplinaria, sin abordar este tema desde la perspectiva de los principios de dignidad humana e igualdad entre servidores públicos.

OBJETIVO GENERAL

Determinar si existe violación de los principios de dignidad humana y de igualdad a causa del tratamiento diferencial de la sanción disciplinaria impuesta por autoridades administrativas y judiciales a los destinatarios de los regímenes disciplinarios vigentes en Colombia.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Identificar los regímenes disciplinarios existentes en Colombia, la normativa de los procesos y de las sanciones disciplinarias proferidas por titulares de la acción disciplinaria.
2. Analizar a la luz de la normativa interna y de los instrumentos internacionales los principios de dignidad humana e igualdad y su correlación con las sanciones disciplinarias de autoridades administrativas y judiciales
3. Analizar el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura sobre la naturaleza de las sanciones disciplinarias de autoridades administrativas y judiciales, al igual que el desarrollo jurisprudencial de los principios de dignidad humana e igualdad correlacionados con la sanción disciplinaria de los servidores públicos.
4. Conocer la naturaleza jurídica de los procesos disciplinarios y el tratamiento de la sanción disciplinaria en el derecho comparado español.

METODOLOGÍA

La metodología utilizada para esta investigación es de orden dogmático y de carácter jurídico descriptivo, orientada a la comprensión de la realidad como resultado de un proceso jurídico de construcción a partir de la lógica de las diversas instituciones y órganos del Estado

colombiano que tienen potestad disciplinaria, destacando las singularidades y particularidades propias de cada proceso.

Para lograr los objetivos planteados se perfila como una investigación cualitativa, pues recoge y analiza datos sobre variables y estudia las características y fenómenos cualitativos; enfatiza la demostración objetiva de la causalidad de sus componentes y los resultados de la investigación con la información, su análisis y el alcance de los resultados. Además, se adecua a un diseño que requiere una estrategia de investigación cualitativa, que combina métodos, técnicas e instrumentos para la obtención de información de fuentes variadas, confronta y valida los procedimientos y los resultados obtenidos por diversas vías para la comprensión del tema investigado.

Como investigación documental que requiere la revisión cuidadosa y sistemática de la Constitución Política, leyes, tratados internacionales, sentencias judiciales y literatura, con el fin de contextualizarla con lo jurídico y lo académico.

La población objetivo de esta investigación son los sujetos sancionados por autoridades administrativas y judiciales. Para tal efecto, se toman muestras de sentencias judiciales disciplinarias y de actos administrativos sancionatorios, al igual que sentencias de nulidad y restablecimiento del derecho, proferidas por magistrados de Tribunales Administrativos y del Consejo de Estado y también por el Consejo Superior de la Judicatura debido al estudio de casos resueltos en ambos procesos disciplinarios.

Las fuentes primarias de esta investigación, son la Constitución Política de Colombia de 1991; los tratados e instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana sobre Derechos Humanos); Ley 734 de 2002, modificada por la Ley 1474 de 2011; Ley 270 de 1996, Ley 1015 de 2006, Ley 836 de 2003, modificada por la Ley 1862 de 2017, Ley 1123 de 2007 y Ley 1437 de 2011.

Las Fuentes Secundarias son la jurisprudencia y la doctrina decantada por la Corte Constitucional, Consejo de Estados y Consejo Superior de la Judicatura; los fallos de la Procuraduría General de la Nación y de Oficinas de Control Interno Disciplinario.

Las técnicas utilizadas son la revisión documental y la revisión de archivos públicos y privados.

CAPITULO I. TESIS

1. DESARROLLO NORMATIVO, JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINAL DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA

El Derecho disciplinario colombiano, cuyos fundamentos se encuentran especialmente en los artículos 1º, 2º, 6º, 92, 117, 118, 122, 123, 124, 125, 150.2, 209 y 277 de la Carta Política, se edifica sobre dos conceptos que constituyen los cimientos de esta disciplina jurídica: la potestad disciplinaria y la sanción disciplinaria.

La potestad disciplinaria es una de las más importantes manifestaciones del *ius puniendi* estatal, la cual tiene como objetivo fundamental prevenir y sancionar aquellas conductas que atenten contra el estricto cumplimiento de los deberes funcionales que se imponen a los servidores públicos u obstaculicen el adecuado funcionamiento de la administración pública, es decir, la potestad disciplinaria corrige a quienes en el desempeño de la función pública contraríen los principios de eficiencia, moralidad, economía y transparencia, entre otros, que necesariamente deben orientar su actividad (Sentencia C 028/06 del 26 de enero de 2006. MP: Humberto Antonio Sierra Porto).

La finalidad de la potestad disciplinaria es el ejercicio de los principios orientadores y deberes del ejercicio de la función pública para garantizar los fines y funciones del Estado. En estos términos el Consejo de Estado ha reconocido que:

En la organización Estatal constituye elemento vital para la realización efectiva de los fines esenciales de nuestro Estado Social de Derecho, la atribución para desplegar un control disciplinario sobre sus servidores públicos, atendiendo la especial sujeción de éstos al Estado, en razón de la relación jurídica surgida por la atribución de la Función Pública; como quiera que el cumplimiento de los deberes y las responsabilidades por parte de los servidores públicos, se debe efectuar dentro de la ética del servicio público, con acatamiento a los principios de moralidad, eficacia, eficiencia, y demás principios que caracterizan la función pública administrativa, establecidos en el artículo 209 Superior, y que propenden por el desarrollo íntegro de la aludida función, con pleno acatamiento de la Constitución, la ley y los reglamentos (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. 23 de septiembre de 2015. MP: Jorge Octavio Ramírez. Exp: 11001-03-25-000-2010-00162-00)

En Colombia, el Estado es titular de la potestad disciplinaria, en virtud de la cual ejerce la facultad sancionadora para asegurar la realización de sus fines, que tiende a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política de 1991 y el ejercicio de las funciones del Estado, en particular la función pública. De suerte que la potestad disciplinaria se relaciona con el concepto de potestad sancionadora de la administración, cuya finalidad es, en palabras de la honorable Corte Constitucional:

Otorgarle a las autoridades administrativas la facultad de imponer una sanción o castigo ante el incumplimiento de las normas jurídicas que exigen un determinado comportamiento a los particulares o a los servidores públicos, a fin de preservar el mantenimiento del orden jurídico como principio fundante de la organización estatal. En el ámbito específico del derecho disciplinario, la potestad sancionadora de la administración se concreta en la facultad que se le atribuye a los entes públicos de imponer sanciones a sus propios

funcionarios. (Sentencia Corte Constitucional C 030/12 del 1° de febrero de 2012. MP: Luis Ernesto Vargas Silva)

En la doctrina colombiana, el tratadista Jorge Ibáñez (2007) define la sanción disciplinaria como *la consecuencia que se deriva de la comisión de una falta disciplinaria dentro del territorio o fuera de él, la cual debe estar prevista previamente en la ley, debe ser proporcional al hecho o conducta que se juzga disciplinariamente y debe aplicarse de acuerdo con el grado de culpabilidad del sujeto disciplinado. Así, el destinatario de la ley disciplinaria que cometa una falta disciplinaria o determine a otro a cometerla, incurre en sanción prevista para ella (artículo 23 NCDU). La sanción disciplinaria cumple esencialmente los fines de prevención y de garantía de la buena marcha de la gestión pública.*

La potestad sancionadora estatal se hace efectiva cuando el legislador, en su libertad de configuración normativa, determina qué comportamientos son constitutivos de faltas disciplinarias, cuáles son las sanciones, quiénes son las autoridades competentes para imponerlas y cuál es el procedimiento para la investigación y juzgamiento de los servidores públicos, todo ello con el propósito de asegurar el cumplimiento de los fines estatales y principios que regulan el ejercicio de la función pública, que es a la postre el fundamento y finalidad del Derecho Disciplinario, que en sentido positivo comprende el conjunto de normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan. En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional reconoce que este sistema normativo regula:

(I) Las conductas -hechos positivos o negativos- que pueden configurar falta juzgable disciplinariamente. Es así, como la violación de los deberes, de las prohibiciones o de las inhabilidades o incompatibilidades, a que están sujetos los funcionarios y empleados públicos, es considerado por el respectivo estatuto disciplinario como falta disciplinaria.

(ii) Las sanciones en que pueden incurrir los sujetos disciplinados, según la naturaleza de la falta, las circunstancias bajo las cuales ocurrió su comisión y los antecedentes relativos al comportamiento laboral.

(iii) El proceso disciplinario, esto es, el conjunto de normas sustanciales y procesales que aseguran la garantía constitucional del debido proceso y regulan el procedimiento a través del cual se deduce la correspondiente responsabilidad disciplinaria (Sentencia C-721 del 25 de noviembre de 2015. M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)

En ejercicio de la potestad sancionadora, son titulares de la acción disciplinaria la Procuraduría General de la Nación, Personerías Distritales y Municipales, Oficinas de Control Interno Disciplinario de las entidades públicas y los demás funcionarios con potestad disciplinaria de los órganos estatales y de las ramas del poder público.

1.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA EN COLOMBIA

En los últimos tiempos, el tema del poder punitivo de la Administración se ha estudiado en el marco del Derecho Disciplinario, cuyo objetivo es el cumplimiento de los fines del Estado y los principios de la función pública. Por su parte, durante el siglo XIX fue analizado por la doctrina alemana dentro del "*Derecho Penal de Policía*", teoría que fue sustituida a comienzos del siglo XX por la del "*Derecho Penal Administrativo*". Esta última denominación evoca

mucho mejor la distinción tradicional que se hace en el Derecho Penal entre delito, por una parte, y la pena, por la otra, asociada al concepto de responsabilidad criminal.

En el Derecho Público colombiano esta tendencia fue resuelta por la Corte Suprema de Justicia, oportunidad en la que sostuvo lo siguiente:

Las represiones disciplinarias, además de latas e individualizables, según la sana crítica, se refieren siempre a la situación del inculpado en calidad de funcionario, de modo que apenas la afectan en relación con el servicio público, o sea con la actividad que ejerce en función del interés general. Obsérvese, en fin, que la represión disciplinaria es independiente de la penal, de modo que si el acto de un funcionario es, a la vez, de naturaleza penal y de carácter disciplinario, el sujeto infractor puede ser sancionado tanto por el delito como por la falta disciplinaria con cada uno de los correctivos previstos en los mandos pertinentes. (Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 5 de junio de 1975)

Con la evolución y configuración del Derecho Disciplinario contemporáneo, se llega a la conclusión que la potestad sancionadora se concibe como la facultad que tiene la Administración Pública, y ciertos particulares habilitados por la Constitución o la ley, para imponer sanciones de acuerdo con el debido proceso a quienes cometan una falta previamente establecida en una norma jurídica.

Además de mantener la vigencia del orden jurídico, el poder administrativo sancionador es considerado un medio necesario para alcanzar los fines del Estado y la consecución de los intereses generales. Debido a esto, se les otorga a las autoridades administrativas la facultad de imponer una sanción o castigo ante el incumplimiento de las normas jurídicas que exigen un

determinado comportamiento a los particulares o a los servidores públicos (Suárez Tamayo, Mejía Londoño & Restrepo Gómez, 2014, p. 142).

Un concepto a tener en cuenta en la configuración de la potestad disciplinaria y la aplicación debida del Derecho Disciplinario es el de la relación especial de sujeción, la cual permite identificar las relaciones existentes entre los sujetos disciplinables y la potestad disciplinaria.

Este concepto puede entenderse como aquellos nexos o vínculos estrechos, duraderos y efectivos que existen entre la Administración Pública y los servidores estatales, esto es, funcionarios y particulares que prestan funciones públicas en Colombia, dada su acentuada dependencia respecto de la misma; y, en tanto relaciones jurídicas flexibles, funcionales, juridificadas y constitucionalizadas, facultan a aquella en el marco de un Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho, para exigirles el cumplimiento de sus deberes funcionales y demandarles en caso de infracción, pero previa garantía de un debido proceso, de la responsabilidad que su calidad conlleva, por inobservancia de los valores y principios derivados de la ética del servicio público, en aras de garantizar un fin preciso: la efectividad y excelencia de la Administración (Forero Salcedo, 2008, Pág. 216 y 217).

Por su importancia en el derecho disciplinario el tema de *la relación especial de sujeción*, también ha sido abordado en el ámbito interno por varios tratadistas, entre ellos el Profesor Carlos Arturo Gómez Pavajeau, quien en una de sus tantas obras sostiene:

El derecho comparado y la jurisprudencia constitucional han entendido que, entre servidor público y el Estado, con el acto de aceptación del cargo y la toma de posesión, se genera un vínculo especial de particulares connotaciones, a través del cual se imponen cargas superiores a aquellas a las cuales están sometidas las personas que no tienen vínculo alguno con la Administración Pública, que de alguna manera implica el recorte de ciertas libertades en pos de la neutralidad, objetividad, transparencia, eficiencia, eficacia y moralidad pública” (Fundamentos del Derecho Disciplinario Colombiano, P. 71)

Es abundante y unificada la jurisprudencia constitucional sobre la *relación especial de sujeción*, citada por la Corte Constitucional, entre otras, en las sentencias C-417 de 1993, C-244 de 1996, C-286 de 1996, C-341 de 1996, C-280 de 1996, C-769 de 1999, C-181 de 2002, C-252 de 2003, C-014-2004 y C-431 de 2004, con las que ha contribuido a fortalecer las bases de la autonomía del Derecho Disciplinario.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, refiriéndose a este tema, sostuvo:

En la organización Estatal constituye elemento fundamental para la realización efectiva de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, la potestad para desplegar un control disciplinario sobre sus servidores, en atención a su especial sujeción al Estado en razón de la relación jurídica surgida por la atribución de función pública (Sentencia del 26 de noviembre de 2009, radicado No. 52001-23-31-000, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren).

Sólo fue hasta el año 2002 que, mediante la ley 734 del mismo año, se adoptó en Colombia un compendio de Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos que condujo a la materialización de los principios constitucionales del Derecho Disciplinario y que, de forma

clara y expresa, consagró una serie de actos de carácter procesal que pretendían la celeridad y el cumplimiento de los derechos fundamentales, en particular el debido proceso. Además, incorporó al ordenamiento jurídico colombiano un conjunto de sanciones acorde con la levedad y gravedad de las faltas disciplinarias, dejando atrás la época de sanciones que no guardaban proporcionalidad con la magnitud de las conductas cometidas por los servidores públicos y particulares que desempeñaban funciones públicas, consagradas en la derogada Ley 200 de 1995, que fue el primer Código Disciplinario Único expedido con posterioridad a la Carta Política de 1991, cuyo mérito fue el de recoger y unificar la normativa dispersa en ese entonces.

1.2 PRINCIPIOS DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA

En el Derecho Disciplinario colombiano y en particular en la aplicación de las sanciones disciplinarias, operan tres principios rectores que determinan las bases y fundamentos teleológicos de las instituciones jurídicas de esta rama del Derecho. Estos principios son los de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad, los cuales se explican en párrafos posteriores.

1.2.1. Principio de Legalidad. Deviene del artículo 29 constitucional, y es uno de los pilares fundamentales del derecho al debido proceso. Asimismo como ocurre en el Derecho Penal, el proceso disciplinario se fundamenta, en lo que respecta a las infracciones y las consecuencias jurídicas (sanciones), en el principio de legalidad. De suerte que, todas las faltas y sanciones disciplinarias responden a este principio, previsto en el artículo 4° de la Ley 734 de 2002, según el cual el servidor público y el particular, en los casos previstos en dicha Ley,

sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como faltas en la ley vigente al momento de su realización.

El contenido, alcance y finalidad del principio de legalidad, ha sido desarrollado e interpretado en reiteradas sentencias de la honorable Corte Constitucional, así:

Esta Corporación ha dicho que conforme al principio de legalidad, el comportamiento sancionable, las sanciones, los criterios para su determinación y los procedimientos previstos para su imposición, deben estar previa-mente definidos, en forma suficientemente clara, por la ley (Sentencia C-818/05 del 9 de agosto de 2005. MP: Rodrigo Escobar Gil)

El principio de legalidad lleva intrínsecos tres (3) principios más: (i) reserva de ley, (ii) tipicidad y (iii) *lex praevia*.

i) En virtud del principio de reserva de ley, es el legislador, como autoridad de representación popular por excelencia, el facultado para producir normas de carácter sancionador. La Corte ha señalado que en nuestro ordenamiento constitucional sólo el legislador puede establecer, con carácter previo, la infracción y las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en ellas (Sentencia C-721 del 25 de noviembre de 2015. M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

Conforme con este principio que se encuentra incorporado en la Constitución Política, en sus artículos 6 y 29, en concordancia con los artículos 123 y 124, debe existir una ley previa que consagre la falta disciplinaria y su correspondiente sanción. Esta manifestación del principio de legalidad se concreta en que, por lo general, solo la ley tipifica las faltas

disciplinarias y las sanciones. Por lo tanto, se infiere que otro tipo de instrumentos normativos no pueden definir las faltas disciplinarias y sanciones respectivas para cada una de ellas, indicando que es el legislador quien tiene la competencia constitucional exclusiva en esta materia.

Desde esta perspectiva, la jurisprudencia de dicha Corporación ha establecido que la consagración de los comportamientos reprochables disciplinariamente, así como las sanciones, los criterios para su fijación y los procedimientos para adelantar su imposición, corresponden a una materia que compete desarrollar de manera exclusiva a la ley, tanto en sentido formal como material; trasladando sus efectos a decretos con fuerza de ley, precisando que:

Únicamente por vía legal, lo cual incluye a los decretos con fuerza de ley, se puede regular lo concerniente al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses a los particulares, como quiera que está de por medio el acceso a una función pública. (...) En materia disciplinaria existe una reserva legal, en el sentido de que únicamente por medio de una ley, incluyendo los decretos con fuerza de ley, se puede erigir un comportamiento determinado en conducta reprochable disciplinariamente. De tal suerte que el régimen sancionatorio aplicable a los notarios no puede ser la excepción a la regla, por cuanto no existe ninguna razón constitucionalmente válida para ello (Sentencia C 1076/2002 del 5 de Diciembre de 2002. MP: Clara Inés Vargas Hernández).

No obstante, el principio de reserva legal en materia disciplinaria es mucho más amplio, según se desprende de los artículos 6, 122 y 123 de la Carta Política, que consagran en su orden la cláusula genérica de responsabilidad jurídica de los servidores públicos al señalar que estos no solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes

sino por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones; que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento, y que “... ejercerán sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento”. En efecto, en una conocida jurisprudencia de la Corte Constitucional, se hace extensible la facultad de determinar infracciones y sanciones en materia disciplinaria a los “*reglamentos internos*”.

En la sentencia que se cita a continuación dicha Corporación varió su interpretación al considerar lo siguiente:

Así las cosas, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 29 del Texto Superior, según el cual en una norma de inferior categoría a ley no sólo es posible definir algunos de los elementos que identifican un comportamiento reprochable disciplinariamente, sino también fijar el alcance de su sanción, siempre y cuando su consagración se fundamente o se haga “conforme” a una ley preexistente, esta Corporación ha reconocido que no es contrario al principio de legalidad que los “reglamentos internos” de ciertas entidades del Estado establezcan su propio régimen disciplinario, bajo la condición que la ley expresamente así lo autorice y, además, fije como mínimo (i) los elementos básicos de la conducta sancionada, (ii) los criterios para su definición, (iii) las sanciones y las pautas para su determinación y, finalmente, (iv) los procedimientos para su imposición acordes con las garantías estructurales del debido proceso (Sentencia C 818/05 del 9 de Agosto de 2005. MP Rodrigo Escobar Gil)

ii) El principio de tipicidad, recoge su esencia del principio fundamental del derecho penal ‘*nullum crimen, nulla poena sine lege*’, el cual abarca las infracciones y las sanciones disciplinarias, y supone que las conductas constitutivas de faltas disciplinarias

deben describir clara, expresa e inequívocamente las conductas que pueden ser sancionadas y el contenido material de las sanciones.

La Corte Constitucional en la aludida sentencia C-721-2015 reiteró que existen diferencias sustanciales entre la tipicidad en el Derecho Penal y en el Derecho Disciplinario, referidas a: (i) La precisión con la cual deben estar definidas las conductas en las normas disciplinarias y concretamente la posibilidad de establecer tipos disciplinarios en blanco, y (ii) La amplitud que goza la autoridad disciplinaria para adelantar el proceso de adecuación típica de las conductas disciplinarias en los procedimientos sancionatorios, precisando que, en aras de preservar el principio de reserva de ley, es para el legislador un imperativo constitucional fijar en la ley disciplinaria, como mínimo: (a) Los presupuestos básicos de la conducta típica que será sancionada; (b) Las remisiones normativas o los elementos determinables cuando se haya previsto un tipo en blanco; (c) Los criterios por medio de los cuales se puede precisar con claridad y exactitud la conducta; (d) Las sanciones y las pautas mínimas que permitan su imposición, y (e) Los procedimientos que se adelanten para garantizar que su establecimiento se hará conforme a las exigencias mínimas del debido proceso. iii) El principio de *lex praevia* establece que a nadie se le puede aplicar una descripción de la conducta sancionada efectuada con posterioridad a la realización de la misma.

En conclusión, el principio de legalidad comprende una doble garantía. La primera, de orden material y de alcance absoluto, conforme a la cual es necesario que existan preceptos jurídicos anteriores (*lex praevia*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas infractoras del correcto funcionamiento de la función pública y las

sanciones correspondientes por su realización. La segunda, de carácter formal, relativo a la exigencia y existencia de una norma de rango legal, que convalide el ejercicio de los poderes sancionatorios en manos de la Administración (Sentencia C 818/05 del 9 de Agosto de 2005. MP Rodrigo Escobar Gil).

1.2.2 Principio de Proporcionalidad. El principio de proporcionalidad en el Derecho Disciplinario colombiano como parte del Derecho Administrativo Sancionador en el Estado Social de Derecho, tiene aplicación en lo que respecta a la graduación de las sanciones respecto de la falta disciplinaria, evitando que las consecuencias de aquellas faltas sean excesivas o absolutamente pírricas.

En materia sancionatoria administrativa, este principio exige que tanto la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma, esto es, a la realización de los principios que gobiernan la función pública. Respecto de la sanción administrativa, la proporcionalidad implica también que ella no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad (Sentencia C 125. Febrero 18 de 2003, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra)

Previamente, en la exposición de motivos de la Ley 734 de 2002, se estableció de forma clara el alcance, contenido y finalidad del principio de proporcionalidad como mecanismo de graduación de la gravedad o levedad de las faltas disciplinarias. En esa oportunidad se indicó que:

En aras de poner fin a las inequidades que permite la legislación actual, debido, entre otros aspectos, al escaso número de conductas que dan lugar a destitución, y para garantizar que las sanciones disciplinarias correspondan a la gravedad de las faltas, se consagró la proporcionalidad como un principio rector, que debe ser tenido en cuenta tanto al momento de escoger la sanción como al de fijar su término o monto, según sea el caso. El principio de proporcionalidad opera en dos sentidos: no sólo busca evitar que las conductas más graves se sancionen de manera irrisoria sino también que las faltas leves se sancionen en forma demasiado severa. En este orden de ideas, el proyecto establece expresamente la sanción que corresponde a cada clase de falta, según ésta sea gravísima, grave o leve y se cometa con dolo o culpa (Ley 734 de 2002, Exposición de Motivos)

Esas expresiones quedaron recogidas en el artículo 18 del NCDU -*Proporcionalidad*. *La sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida. En la graduación de la sanción deben aplicarse los criterios que fija esta ley.* Igualmente, en los artículos 17 de la Ley 1015 de 2006 y 59 de la Ley 1862 de 2017, correspondientes a los regímenes disciplinarios especiales de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares, respectivamente.

Dada la importancia del principio de proporcionalidad, se puede inferir que éste es una limitación al ejercicio de la función legislativa en cuanto al análisis de la conducta que constituye falta disciplinaria y la correspondiente sanción, lo que permite deducir que cada una de las faltas disciplinarias deberá ser acompañada con una sanción que no exceda los límites razonables de su graduación.

Bajo esas premisas, la jurisprudencia ha sostenido que el principio de proporcionalidad debe ser analizado a la luz de: (i) La adecuación entre la medida escogida y el fin perseguido; (ii) la necesidad de la utilización de la medida para el logro del fin, esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al mismo fin; y (iii) la proporcionalidad stricto sensu entre la

medida y el fin, es decir, la ponderación entre el principio que se protege y el que se sacrifica y la debida correspondencia entre la falta y la sanción (Sentencia C 393/06. 24 de Mayo de 2006. MP: Rodrigo Escobar Gil).

Posteriormente, en la citada sentencia C-721 de 2015, la Corte Constitucional sostuvo que tanto la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma, los cuales están constituidos por: (i) El cumplimiento de los deberes del cargo, y (ii) El aseguramiento de los fines del Estado y de los principios de la función pública como la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad.

1.2.3 Principio de Razonabilidad. El principio de razonabilidad aplicable al Derecho Disciplinario proviene en su esencia del Derecho Penal, y se aplica para las dos ramas del Derecho Punitivo del Estado: el Derecho Penal y el Derecho Disciplinario. En el caso de este último, es importante indicar que la razonabilidad tiende a justificar la ruptura de la igualdad frente al tratamiento en lo referente con la tipicidad de la pena o sanción correspondiente y el tratamiento desigual por razón de la naturaleza, gravedad y características de las faltas disciplinarias.

En el Derecho Constitucional, la teoría jurídica alemana, partiendo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, mostró cómo el concepto de razonabilidad puede ser aplicado satisfactoriamente sólo si se concreta en otro más específico, el de proporcionalidad. El concepto de proporcionalidad sirve como punto de apoyo de la ponderación entre principios

constitucionales: cuando dos principios entran en colisión porque la aplicación de uno implica la reducción del campo de aplicación de otro, corresponde al juez constitucional determinar si esa reducción es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado. (Sentencia C- 022/96 de 23 d de enero de 1996. MP: Carlos Gaviria Díaz).

Aplicando el contenido y alcance del principio de razonabilidad al contexto del Derecho Disciplinario, en particular a la sanción disciplinaria, se puede inferir que la tipología de las sanciones fundamenta un trato desigual conforme con la gravedad que se justifica en la proporcionalidad del trato de cada una de éstas, para lo cual el juez u operador disciplinario acude a los criterios legales que permiten su graduación.

La Corte Constitucional señala la aplicación metodológica de un instrumento que permite valorar y evaluar la razonabilidad, conocido como “*test de razonabilidad*”, que sirve de guía de orientación al legislador en sus funciones de configuración normativa para definir un tratamiento desigual y determinar las razones que lo justifican. Al respecto, indica esa Corporación:

a. Si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual. b. Si hay una razón suficiente para ordenar un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento desigual (Sentencia C 022/96. Enero 23 de 1996. MP: Carlos Gaviria Díaz)

Dos consecuencias se desprenden con claridad de esta enunciación del principio de igualdad: en primer lugar, la carga argumentativa está inclinada en favor de la igualdad, pues

en todo caso la carga de la prueba pesa sobre quien pretende el establecimiento de un trato diferenciado. En otras palabras, quien establece o pretende establecer un trato discriminatorio, debe justificarlo (Sentencia C 022/96. enero 23 de 1996. MP: Carlos Gaviria Díaz.

Finalmente, es importante manifestar que el principio de razonabilidad no se concreta individualmente en el Derecho Disciplinario, sino que necesariamente se encuentra ligado al principio de proporcionalidad y se materializa a través de este último, tal como lo enfatizó la Corte Constitucional:

Los criterios razonabilidad y proporcionalidad de las sanciones constituyen límites para el legislador, en la fase de creación, pero también para el intérprete, en el momento de su individualización. Resultaría desproporcionado y carente de toda razonabilidad el que se aplicara a un disciplinado la multa como pena autónoma, en reacción a una falta que por su gravedad, trascendencia social, y potencialidad lesiva de intereses de especial relevancia jurídica y ética, mereciera un reproche mayor como la suspensión e incluso, la exclusión de la profesión (Sentencia C-884/2007. Octubre 24 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño)

1.3 NATURALEZA JURÍDICA DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA

En el Derecho Colombiano, la sanción disciplinaria se materializa en dos procesos de distinta naturaleza (administrativo y judicial) a través de un acto administrativo disciplinario o mediante un acto jurisdiccional (sentencia judicial).

1.3.1 Acto administrativo disciplinario. La jurisprudencia identifica dos tesis distintas respecto del carácter de las atribuciones de la autoridad disciplinaria, es decir, de una parte se sostiene que en ejercicio de sus funciones se administra justicia aun cuando no tengan potestad jurisdiccional, y de otra que su función es eminente administrativa y, en todo caso, nunca sus actos tendrían los elementos y los efectos de un acto proferido por la jurisdicción.

La Corte Constitucional considera que el acto administrativo constituye el modo de actuación jurídica ordinaria de la administración, y se manifiesta a través de las declaraciones unilaterales, creadores de situaciones jurídicas generales, objetivas y abstractas, o subjetivas particulares y concretas que reconocen derechos o imponen obligaciones a los administrados (Corte Constitucional. Sentencia C-487/96. MP: Antonio Barrera Carbonel).

Dicha Corporación sostuvo además que, el acto administrativo disciplinario de imposición de sanciones, se produce dentro del contexto de aplicación y materialización de la función administrativa sancionadora:

Para efectos de la determinación de la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos, el ejercicio de la mencionada potestad se encuadra dentro de lo que se ha denominado el Derecho Administrativo Disciplinario (...) Igualmente, goza de una naturaleza de índole administrativa derivada de la materia sobre la cual trata (referente al incumplimiento de deberes administrativos en el ámbito de la administración pública), de las autoridades de carácter administrativo encargadas de adelantarla, y de la clase de sanciones a imponer, así como de la forma de aplicarlas. (Corte Constitucional. C-095 del 18 de marzo de 1998. M.P: Hernando Herrera Vergara).

Para el Consejo de Estado el ejercicio de la potestad disciplinaria a través de la cual se imponen las sanciones es una manifestación del ejercicio de la función administrativa, al precisar:

Se aclara a este respecto que la Procuraduría no es un poder omnímodo no sujeto a controles, ni es una nueva rama del poder, ni es un nuevo juez creado sobre la marcha en contravía del diseño constitucional; no se puede atribuir, en contra de la Constitución Política que dice defender estas funciones, ni puede siquiera sugerir que sus decisiones constituyen sentencias, con todas las garantías que revisten los fallos judiciales. (...) También el Consejo de Estado es consciente de la tesis reiterada de la Corte Constitucional, en el sentido de que los actos administrativos disciplinarios son materialmente un ejercicio de administración de justicia. En criterio del Consejo de Estado, esta caracterización verbal no obsta para que estos actos disciplinarios mantengan su naturaleza jurídica fundamentalmente administrativa, ni enerva el control jurisdiccional integral sobre los mismos por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa (Consejo de Estado: Sentencia 039011, 2013)

Con la nueva dimensión que le dio la Carta Política al Ministerio Público, cuyo supremo director es el Procurador General de la Nación (artículo 275 C.P.), la Procuraduría General de la Nación, desde la perspectiva de órgano de control autónomo e independiente despliega una actividad propia de la función de administrar justicia, materializada en los procesos disciplinarios que adelanta en el ejercicio de la función de ejercer vigilancia superior sobre la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas (numeral 6º. Art. 277 C.P.) , por lo que tiene la connotación de ser juez natural disciplinario.

Así lo estimó la Corte Constitucional en sentencia C-429 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería, al señalar que en esta materia también rige el principio del juez natural, esto es,

aquél a quien la Constitución o la ley le ha atribuido el conocimiento de un determinado asunto.

Esta postura fue reiterada por la misma Corporación, entre otras, en las sentencias T-1093 del 4 de noviembre de 2004, M.P. Manuel Cepeda Espinosa; C-720 del 23 de agosto de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, y T-161 del 16 de marzo de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo, al revisar en esta última las sentencias de fecha 7 de febrero y el 31 de marzo de 2008 emitidas por las Salas Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, mediante la cual denegó la tutela contra el acto administrativo disciplinario proferido por la Procuraduría General de la Nación contra tres servidores públicos sancionados con destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por 18 años, al considerar que: *“No es del resorte del juez de tutela cuestionar los fundamentos interpretativos que de la ley y la jurisprudencia haya realizado el máximo organismo de control disciplinario para adoptar su decisión en un caso particular, pues al hacerlo estaría atentando de manera abierta y flagrante contra la autonomía e independencia funcional de que está investido en su calidad de juez disciplinario”*.

En conclusión, las actuaciones disciplinarias que adelantan la Procuraduría General de la Nación, las Personerías Distritales y Municipales que hacen parte del Ministerio Público, las Oficinas de Control Interno Disciplinario de las entidades públicas y los demás funcionarios con potestad disciplinaria de los órganos estatales y de las ramas del poder público, salvo la judicial, culminan con la expedición del ACTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO, complejo y reglado que contiene la sanción disciplinaria, el cual está revestido de la

presunción de legalidad, según el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011, y al producirse dentro de un proceso de naturaleza administrativa, es susceptible del control de legalidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa a través del medio de control Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previsto en el artículo 138 ibídem.

Lo anterior equivale a decir que la decisión disciplinaria que profieren las autoridades administrativas no tiene fuerza de cosa juzgada material, pese a que se haya agotado el trámite de la segunda instancia, y que literalmente este ejecutoriado el acto administrativo que la contiene, ya que puede demandarse ante la jurisdicción contencioso administrativo, alegando una cualquiera de las causales previstas en el artículo 147 del C.P.A.C.A, a saber: i) cuando haya sido expedido con infracción de las normas en que deberían fundarse. ii) Sin competencia. iii) En forma irregular. iv) Con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa. v) Mediante falsa motivación. vi) Con desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió.

El control integral de legalidad de las sanciones disciplinarias, que es a la postre el plus de defensa de los sancionados por autoridades administrativas con respecto a los sancionados por autoridades judiciales, corre por cuenta del juez o magistrado de la jurisdicción contencioso administrativo, según el caso.

Este control judicial especial que determina la legalidad de la actuación disciplinaria debe tener límites y circunscribirse, en lo esencial, al análisis de aspectos formales y de expedición regular de la decisión en el contexto del derecho disciplinario, salvo que en ellas se evidencien

irregularidades manifiestas o juicios arbitrarios, porque de lo contrario podría desnaturalizarse ese control, convirtiéndolo en una instancia más, lo cual es jurídicamente improcedente en este sistema jurídico; además, desconocería las características propias de la función disciplinaria confiada a las autoridades administrativas, que desde el punto de vista material-funcional administran justicia en sentido material, entendida esta última como aquella en la que prevalece el derecho sustancial, conforme con el artículo 228 constitucional. Al respecto, el Consejo de Estado se pronunció en los siguientes términos:

El control que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerce sobre los actos administrativos disciplinarios, es integral. Ello, por cuanto la actividad del juez de lo contencioso administrativo supera el denominado control de legalidad, para en su lugar hacer un juicio sustancial sobre el acto administrativo sancionador, el cual se realiza a la luz del ordenamiento constitucional y legal orientado por el prisma de los derechos fundamentales, no pueda sostenerse válidamente ya que existe una limitación al juez de lo contencioso administrativo frente a su competencia para la revisión de la legalidad y constitucionalidad de la actuación de las autoridades como titulares de la acción disciplinaria, en el ámbito de la función pública que le corresponde (...)

Respecto a las decisiones proferidas por los titulares de la acción disciplinaria, la Corte Constitucional sostenido que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que puede ejercerse contra dichos actos, hace las veces del recurso judicial efectivo en los términos de la Convención Americana, por cuanto el control que ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo implica que puede y debe verificar: (i) La procedencia de la intervención de la jurisdicción contenciosa para examinar el control de decisiones disciplinarias; (ii) La existencia de un control integral y pleno de tales decisiones y de los procedimientos seguidos para el efecto; y, consecuentemente iii) Posibilidad de la jurisdicción de emprender exámenes sobre la actividad probatoria (Consejo de Estado

Sala de lo Contencioso Administrativo. Exp. 11001032500020110031600. Agosto 9 de 2016. MP: William Hernández Gómez).

1.3.2 Sentencia judicial disciplinaria. La discusión sobre la naturaleza de la sanción disciplinaria adoptada en los procesos disciplinarios a cargo de las autoridades judiciales surge por el origen mismo del Consejo Superior de la Judicatura y los Consejos Seccionales de la Judicatura, a los que la Carta Política de 1991, les concedió potestad disciplinaria.

En efecto, el artículo 256 constitucional en su numeral 3° le atribuyó al Consejo Superior y Consejos Seccionales de la Judicatura, según el caso, la función de *Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en ejercicio de su profesión en la instancia que señale la ley.*

Es de aclarar que tal atribución aún la conservan dichas Corporaciones, pues el artículo 17 del Acto Legislativo 02/2015 que derogó el citado artículo 256, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-285 de 2016, por lo que aquellas aún tienen la función de administrar justicia, y ubica al primero en la misma posición jerárquica de las Altas Cortes.

El mandato constitucional aludido fue desarrollado por el legislador en los artículos 112 y 114 de la ley 270 de 1996, que definieron la existencia de una potestad jurisdiccional disciplinaria en cabeza de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en el ámbito nacional, distribuida geográficamente en las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura.

Según la primera de estas normas legales, son funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura:

- a) Resolver los impedimentos y recusaciones que se presenten con ocasión de las actuaciones de los miembros de la Corporación.
- b) Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, y entre éstas y las autoridades administrativas a las cuales le ley les haya atribuido funciones jurisdiccionales, salvo los que se prevén en el artículo 114, numeral tercero, de esta Ley y entre los Consejos Seccionales o entre dos salas de un mismo Consejo Seccional.
- c) Conocer, en única instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los Magistrados de los Tribunales y Consejos Seccionales de la Judicatura, el Vice-Fiscal, los Fiscales Delegados ante la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales.
- d) Conocer de los recursos de apelación y de hecho, así como de la consulta en los procesos disciplinarios de que conocen en primera instancia las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura.
- e) Designar a los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Seccionales de la Judicatura, de las listas de aspirantes que hayan aprobado el concurso previamente convocado por la Dirección de Administración Judicial; y,
- f) Designar a los empleados de la Sala (Ley 270 de 1996, art. 112)

El artículo 114 ibídem, enuncia las funciones de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura:

1. Declarado Inexequible por la Corte Constitucional: C-0 37 de 1996.
2. Conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios contra los jueces y los abogados por faltas cometidas en el territorio de su jurisdicción.
3. Dirimir los conflictos de competencia que dentro de su jurisdicción se susciten entre jueces o fiscales e inspectores de policía.
4. Resolver los impedimentos y recusaciones que se presenten con ocasión de las actuaciones de los magistrados del Consejo Seccional; y,
5. Conocer de la solicitud de rehabilitación de los abogados.

Desde un comienzo la Corte Constitucional resaltó la naturaleza jurídica que tienen los actos disciplinarios emitidos por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de tales Consejos, al sostener:

La Constitución de 1991 creó, pues, una jurisdicción, cuya cabeza es la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, con el mismo nivel jerárquico de las demás. Sus actos en materia disciplinaria son verdaderas sentencias que no están sujetas al posterior

estudio y pronunciamiento de otra jurisdicción. Mal podría, entonces, negárseles tal categoría y atribuir a sus providencias el carácter de actos administrativos, pese a la estructura institucional trazada por el Constituyente. Eso ocasionaría el efecto (no querido por la Carta) de una jurisdicción sometida a las determinaciones de otra (Sentencia C 417/93 de 4 de octubre de 1993. MP: José Gregorio Hernández Galindo)

El artículo 111 de la Ley 270 de 1996, recogió el criterio jurisprudencial anterior, al determinar lo siguiente:

ARTICULO 111. ALCANCE. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria se resuelven los procesos que por infracción a sus regímenes disciplinarios, se adelanten contra los funcionarios de la Rama Judicial, salvo sobre aquellos que gocen de fuero especial según la Constitución Política, los abogados y aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. Dicha función la ejerce el Consejo Superior de la Judicatura a través de sus Salas Disciplinarias.

Las providencias que en materia disciplinaria se dicten en relación con funcionarios judiciales son actos jurisdiccionales no susceptibles de acción contencioso-administrativa.

Toda decisión disciplinaria de mérito, contra la cual no proceda ningún recurso, adquiere la fuerza de cosa juzgada.

Es indiscutible que la normativa constitucional y legal le confiere función jurisdiccional disciplinaria a las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior y Consejos Seccionales de Judicatura, y por lo tanto, son competentes para resolver en única y primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios judiciales (jueces, fiscales y magistrados de tribunales), abogados en ejercicio de la profesión y contra quienes ejerzan función jurisdiccional, permanente o transitoriamente, como es el caso de los

conjueces, jueces de paz y jueces de reconsideración, que son particulares que administran justicia en equidad (artículos 247 C.P. y 14 Ley 479 de 1999); igualmente, contra los árbitros y conciliadores, según el Parágrafo 2º artículo 55 del NCDU, que dice:

Los árbitros y conciliadores quedarán sometidos además al régimen de faltas, deberes, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses de los funcionarios judiciales en lo que sea compatible con su naturaleza particular. Las sanciones a imponer serán las consagradas para los funcionarios judiciales acorde con la jerarquía de la función que le competía al juez o magistrado desplazado (Esta norma fue declarada exequible a través de la citada Sentencia C-1076. Diciembre 5 de 2002. MP: Clara Inés Vargas Hernández).

La Corte Constitucional ha reconocido la naturaleza de la potestad disciplinaria y las características del proceso disciplinario judicial aplicable a los sujetos disciplinables pertenecientes a la Rama Judicial, ya sea en calidad de funcionario o empleado judicial (arts. 112, 114 y 115 Ley 270/1996); de auxiliar de la justicia (art. 41 Ley 1474/2011), de árbitros o conciliadores (Parágrafo 2º del art. 55 Ley 734/2002), de conjueces y jueces de paz (art. 61 Ley 270/1996 y art. 216 Ley 734/2002) o de abogados en ejercicio de su profesión - Ley 1123/2007-, la cual tiene preestablecidas las faltas disciplinarias, las sanciones y el procedimiento.

De conformidad con lo expuesto, en razón a la función jurisdiccional disciplinaria, se reitera, las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior y Consejos Seccionales de la Judicatura producen sentencias. Por consiguiente, a pesar de la especificidad en cuanto a los sujetos disciplinables de su competencia, en los procesos disciplinarios que aquellas

tramitan, sus decisiones están contenidas en sentencias judiciales, y en caso de ser sancionatorias, cuando se profieren en primera instancia son apelables ante la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, y en el evento de no ser apeladas, son consultadas ante el superior sólo en lo desfavorable a los disciplinados (artículo 208 de la Ley 734 de 2002).

En síntesis, las sanciones que emanan de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior y Consejos Seccionales de la Judicatura, mientras no opere la Comisión Nacional y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, son de naturaleza judicial y no son susceptibles de recurso extraordinario ni de acción contencioso administrativo por cuanto tienen los mismos efectos de la sentencia judicial, que una vez en firme, hace tránsito a cosa juzgada material.

Por tanto, no pueden ser sometidas al control integral de legalidad a través del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho, que es lo que en últimas patentó el tratamiento diferencial de la sanción disciplinaria con respecto a la que impone la autoridad administrativa; dichas sentencias judiciales, como la ha reiterado la Corte Constitucional, excepcionalmente sólo están sujetas al control constitucional a través de la acción de tutela.

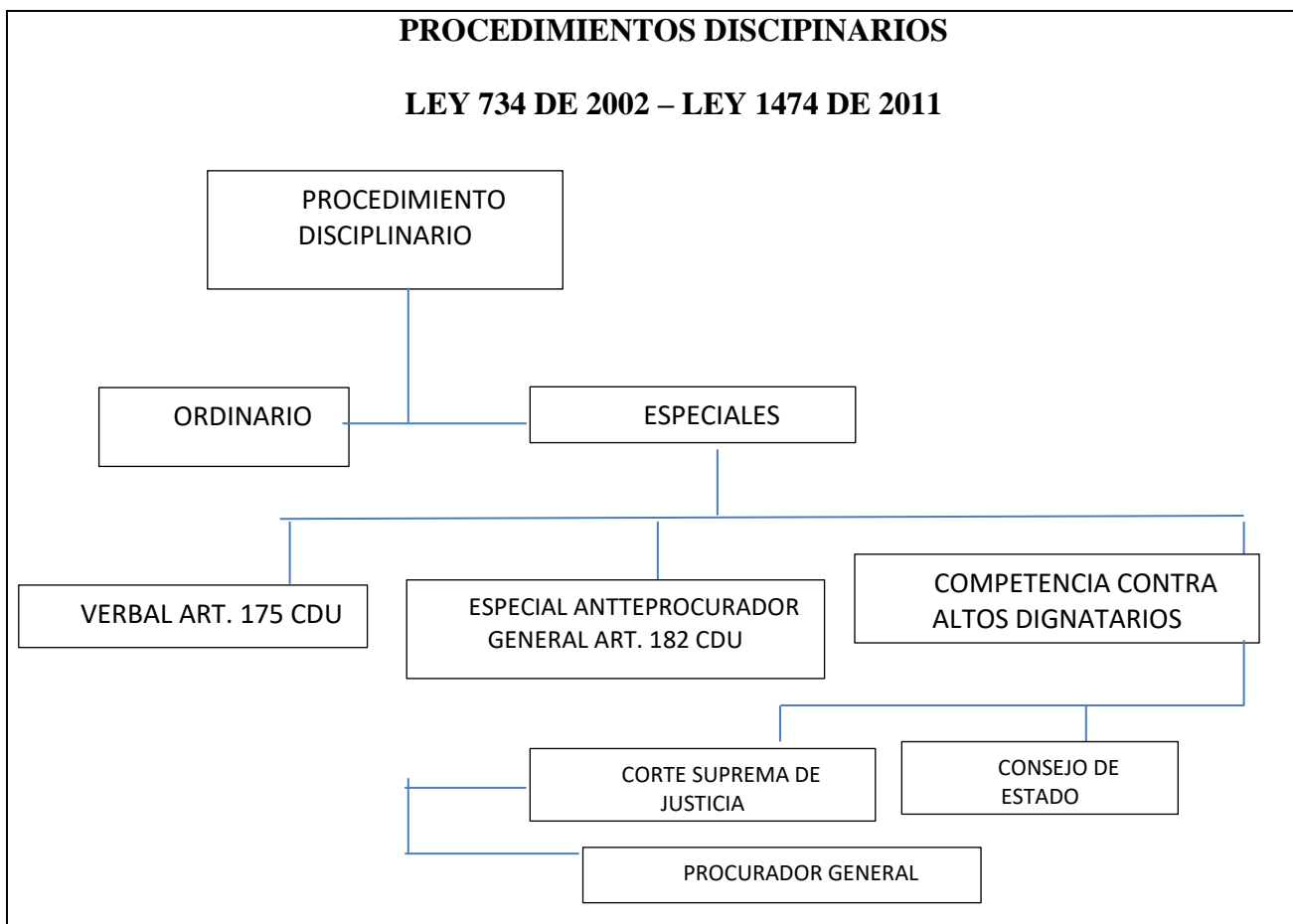
En consecuencia, si una providencia judicial que resuelve un asunto disciplinario contiene, en los términos definidos por la Corte Constitucional, una vía de hecho que acarree la ostensible vulneración de un derecho constitucional fundamental, será posible acudir a un medio de defensa judicial como la acción de tutela para reparar el menoscabo que se ha causado mediante esa decisión (Sentencia C 037/96. Febrero 5 de 1996. MP: Vladimiro

Naranjo Mesa). Con relación a la competencia para el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria es importante anotar que mediante sentencia C-948 del 6 de noviembre de 2002, M.P. Alvaro Tafur Galvis, la Corte Constitucional varió su línea jurisprudencial de interpretación con respecto al ejercicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación, autorizado por el artículo 3° de la Ley 734 de 2002, al determinar que la competencia de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior y Consejos Seccionales de la Judicatura es privativa de dichas corporaciones, y por lo tanto aquel órgano de control no puede desplazarlas para proseguir con las investigaciones disciplinarias contra funcionarios judiciales. Esta tesis fue reiterada en la Sentencia C-037 de 2003, al determinar que el poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación no podía ejercerse con respecto a los funcionarios judiciales porque estos tenían un órgano competente específico por razón de las características propias de su función jurisdiccional y de la necesidad de mantener la independencia funcional de la Rama Judicial, y en la actualidad sigue vigente.

1.4 PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS

Son varios los procedimientos disciplinarios que consagra la Ley 734 de 2002, y sin restarle importancia a los otros, todo indica que el procedimiento verbal es el que se impone en estos tiempos debido a que sus causales de iniciación brindan mayor apertura para el ejercicio de la acción disciplinaria; además, porque lo caracteriza el principio de celeridad y es considerado como uno de los medios más expeditos y eficaces que ha diseñado el legislador para combatir la corrupción, pues permite que las sanciones disciplinarias se adopten oportunamente.

Los procedimientos disciplinarios vigentes por mandato de las Leyes 734 de 2002 y 1474 de 2011, se pueden sintetizar en el siguiente cuadro:



FUENTE: Elaboración personal de la investigadora.

1.5 TIPOLOGÍA DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS EN EL DERECHO COLOMBIANO

Desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 se han expedido varios regímenes que tienen preestablecidas distintas sanciones disciplinarias.

El régimen sancionatorio disciplinario constituye un ordenamiento jurídico que desarrolla el poder de control de la función pública y social, con miras a lograr el cabal cumplimiento de su cometido legal y social y de asegurar la eficiencia en la prestación de los servicios a cargo del Estado (Mejía Ossman & Quiñones Ramos, 2004, pág. 36).

1.5.1 Sanciones en el Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos. Este régimen tiene sus bases axiológicas, principalmente, en los artículos 1, 2, 6, 92, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 209, 254, 256, 257, 277 y 278 de la Carta Política, que en términos generales definen a Colombia como un Estado Social de Derecho fundada en el respeto de la dignidad humana; enuncia los fines esenciales del Estado uno de los cuales es garantizar la efectividad de los principios constitucionales; que consagra la cláusula genérica de responsabilidad jurídica de los servidores públicos; la posibilidad de cualquier persona natural o jurídica de solicitar la imposición de sanciones penales y disciplinarias; que señala el fundamento de la falta disciplinaria; la enunciación de quienes son servidores públicos y su sometimiento al Estado y a la comunidad; el ejercicio de funciones conforme a la Constitución, la ley y el reglamento.

Además la facultad deferida al legislador para expedir leyes que determinen la responsabilidad de los servidores públicos; los principios de la función pública y el control interno; la atribución de funciones disciplinarias a las autoridades judiciales, entre otras, y al Procurador General de la Nación, a sus delegados y agentes para ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, ejercer el poder preferentemente, adelantar investigaciones e imponer las sanciones.

El sustento normativo de la responsabilidad disciplinaria de los servidores se concreta en los artículos 6º, 122, 123 y 124 de la Carta Política de 1991, de los cuales se deduce que ellos responden no solo por infracciones a la Constitución y la ley sino por omisión o extralimitación en ejercicio de sus funciones; que todos los empleos o cargos tienen detalladas sus funciones en la Constitución, la ley o el reglamento; que están al servicio del Estado y la comunidad, y que la ley determina su responsabilidad y la manera de hacerla efectiva.

Según el Consejo de Estado, se entiende por “*servidores públicos*” a los miembros de las corporaciones públicas y a los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios; todos ellos están “*al servicio del Estado y de la comunidad*” y deben ejercer sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento.

Los destinatarios de este régimen disciplinario son los: i) Miembros de las corporaciones públicas; ii) empleados públicos, iii) trabajadores oficiales. Sin embargo, en concordancia con el artículo 25 de la Ley 734 de 2002, esta responsabilidad se extiende a los particulares en

unos casos específicos, a los indígenas que administren recursos del Estado y a los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y se organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.

En ese sentido, el Régimen Disciplinario de los servidores públicos se aplica a los congresistas, diputados, concejales e incluso a los miembros de las juntas administradoras locales, a los empleados públicos, que pueden ser de libre nombramiento y remoción o de carrera y de elección, que pueden pertenecer al sector central o al sector descentralizado territorialmente o por servicios, a los trabajadores oficiales, a los particulares que cumplan labores de interventoría o que ejerzan funciones públicas, en lo que tiene que ver con éstas o que presten servicios públicos de salud, educación, saneamiento ambiental y de agua potable a cargo del Estado, que administren recursos del Estado (salvo las empresas de economía mixta que se rijan por el régimen privado), a los indígenas que administren recursos del Estado, a los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen u organicen con el Estado o con su participación mayoritaria.

Con relación a los sujetos disciplinables es menester aclarar que tratándose de los trabajadores del Estado que tengan vinculación laboral, éstos se encuentran en situación de subordinación y son destinatarios directos de la potestad disciplinaria, pero en el caso de aquellos que tengan vínculos contractuales derivados de la prestación de servicios no son destinatarios de la ley disciplinaria.

La Ley 734 de 2002 prevé en sus artículos 44, 45 y 46 las diferentes sanciones, su definición y límite de las mismas, siendo ellas las siguientes:

a) Destitución e inhabilidad general: Para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima, cuyo término es de diez a veinte años. Esta sanción implica la terminación de la relación del servidor público con la administración independientemente si se trata de un servidor público de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección. Así mismo, contempla la consecuencia de la desvinculación del cargo en los siguientes casos: En aquellas circunstancias señaladas en el numeral 1 del artículo 278 de la Constitución, conforme con una serie de infracciones entre las que se encuentran: i) infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; ii) derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; iii) obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; iv) obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.

La otra causal de desvinculación del cargo se materializa con la prohibición señalada en el artículo 110 de la Carta Política, según el cual no está permitido a los servidores públicos hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley, pues dicha conducta es causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura. Además de las anteriores consecuencias, la sanción en comento acarrea la terminación del contrato de trabajo, la exclusión del régimen de carrera o

escalafón y la imposibilidad de ejercer funciones públicas en cualquier cargo por el término indicado en el fallo.

En relación con el alcance de la destitución, el Consejo de Estado ha indicado que consiste en la separación definitiva del cargo y sólo puede ser legalmente posible como culminación de un proceso disciplinario y por una causa legal; además, tiene ocurrencia durante el tiempo en el cual el servidor público ostentó ese carácter, quedando excluidos los hechos cometidos por la persona antes de comenzar a desempeñar el empleo público respectivo o, en el caso de la elección, antes de tomar posesión.

Frente a la afectación del patrimonio económico del Estado por la configuración de la falta disciplinaria, la Corte sostuvo que el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, decidió establecer como sanción una inhabilidad permanente para aquellas faltas disciplinarias que afecten el patrimonio económico del Estado (Ley 734/2002, art. 46, declarado exequible por sentencia C-948 de 2002, MP. Alvaro Tafur Galvis)

El criterio establecido por el Constituyente de sancionar con este tipo de inhabilidad a quienes atentan contra el patrimonio del Estado y son condenados por la comisión de delitos contra su patrimonio (inciso final del artículo 122 superior), debe enmarcarse dentro de los límites que fija el propio Constituyente en materia de sanciones. Para la Corte el único entendimiento de la norma acusada que puede resultar acorde con la Constitución es el que se refiere a aquellas circunstancias en las que, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734, una conducta configura simultáneamente la comisión de un delito y de una falta

disciplinaria, y que con ella se afecta el patrimonio del Estado, concluyendo que, cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente, pero bajo el entendido que dicha inhabilidad se aplica exclusivamente cuando la falta disciplinaria que con ella se sanciona consista en la comisión de un delito contra el patrimonio del Estado, conforme a lo dispuesto en el inciso final del Artículo 122 de la Constitución Política (Sentencia C- 948 de 2002. M.P Álvaro Tafur Galvis).

b) Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial: Para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas, cuyo término no podrá ser inferior a treinta días ni superior a doce meses; genera la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria y la inhabilidad especial, la imposibilidad de ejercer la función pública, en cualquier cargo distinto de aquel, por el término señalado en el fallo. La inhabilidad especial, no podrá ser inferior a treinta días ni superior a doce meses, salvo que la infracción constitutiva de falta disciplinaria afecte el patrimonio económico del Estado.

c) Suspensión: Para las faltas graves culposas. Es la separación en el ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta, diferente a la suspensión provisional durante la investigación disciplinaria; se materializa una vez culminado el proceso e implica la interrupción en la continuidad del servicio; no se tiene en cuenta para efectos prestacionales o tiempo de servicio en el cargo, y no puede ser inferior a un mes ni superior a doce mes.

El Consejo de Estado también sentó su posición con respecto a esta sanción disciplinaria en el Concepto No. 1810 de fecha 26/03/2007, C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce, al referirse a

lo siguiente: i) Efectos de las inhabilidades e incompatibilidades para desempeñar cargos públicos de quienes se encuentran en servicio activo por la comisión de faltas disciplinarias gravísimas o graves, y a las consecuencias que se derivan por su acaecimiento, según lo dispuesto en los artículos 41 y 42 de la Ley 909 de 2002, alusivos a las causales de retiro del servicio y a la pérdida de los derechos de carrera administrativa; ii) Al procedimiento para la aplicación de la inhabilidad prevista en el numeral 2° del artículo 38 del NCDU, que dice: *Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas.*

Esta inhabilidad tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción, y hace su reenvío normativo a los artículos 37 ibídem y 6° de la Ley 190 de 1995 sobre las inhabilidades sobrevinientes; iii) A la destitución establecida en el inciso 2° del párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 163 de 1994, por la inasistencia de los jurados de votación al desempeño de sus funciones, que implica el reenvío normativo al numeral 49 del artículo 48 del NCDU, que establece como falta disciplinaria gravísima las demás conductas que en la Constitución o en la ley hayan sido previstas con sanción de remoción o de destitución, o como causales de mala conducta; iv) A los alcances del principio del non bis in ídem y del artículo 121 de la Ley 734 de 2002 sobre la aclaración, adición o corrección de los fallos disciplinarios. Es de anotar que el citado numeral 2° del artículo 38 del NCDU, fue declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-544 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, y en la sentencia C-987 de 2006, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, ordenó estarse a lo resuelto en la primera de estas decisiones.

d) **Multa:** Para las faltas leves dolosas, y consiste en una sanción disciplinaria que implica la obligación pecuniaria de pagar a la entidad en la que prestó o se encuentra ejerciendo las funciones del cargo una suma de dinero no menor a 10 días ni mayor de 180 días de salario mensual devengado. La Corte la define y distingue de otras figuras jurídicas, así:

Las multas son sanciones pecuniarias que derivan del poder punitivo del Estado, por lo cual se distinguen nítidamente de las contribuciones fiscales y parafiscales, pues estas últimas son consecuencia del poder impositivo del Estado. Esta diferencia de naturaleza jurídica de estas figuras jurídicas se articula a la diversidad de finalidades de las mismas. Así, una multa se establece con el fin de prevenir un comportamiento considerado indeseable, mientras que una contribución es un medio para financiar los gastos del Estado. Por consiguiente, si una autoridad disciplinaria impone multas a los servidores públicos, no con el fin de sancionar o prevenir la comisión de faltas disciplinarias sino para aumentar sus recursos, estaríamos en frente de una típica desviación de poder que (conforme al artículo 88 del C.C.A.) implicaría la nulidad de la actuación, pues la autoridad habría utilizado sus atribuciones con una finalidad distinta a aquella para la cual le fueron conferidas por la normatividad. Pero esa eventualidad no implica la inconstitucionalidad del mandato, según el cual, las multas impuestas como sanciones disciplinarias deben destinarse a la entidad en la cual preste o haya prestado sus servicios el funcionario. En efecto, se reitera, las multas no tienen naturaleza tributaria, como lo demuestra precisamente el artículo 27 del Decreto No. 111 de 1995 que las sitúa dentro de los ingresos no tributarios, sub-clasificación de los ingresos corrientes de la Nación. Por ello, no es admisible el cargo de competencia que el actor hace recaer sobre los artículos sub-examine. Ni tampoco se está vulnerando el artículo 359 de la Carta que prohíbe las rentas nacionales de destinación específica pues, desde las primeras decisiones en que tuvo que estudiar el tema, esta Corporación ha establecido que una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que esta prohibición se refiere exclusivamente las rentas de naturaleza tributaria (Sentencia C 280/96 de 25 de junio de 1996. M.P: Alejandro Martínez Caballero)

En dicha sentencia estableció los límites de la multa, y la aplicación de la indexación, según los parámetros señalados por esa misma Corporación.

e) **Amonestación escrita:** Para las faltas leves culposas, siendo esta la menos gravosa de las sanciones, la cual se materializa en el llamado de atención formal, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida.

1.5.2 Sanciones disciplinarias de los Funcionarios Aforados. Los servidores públicos que gozan de fuero constitucional son: el Presidente de la República (art.199 C.P), los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación.

Es de aclarar que los artículos 7 y 8 del Acto Legislativo 02 de 2015, que modificó el numeral 3° del artículo 178 y adicionó el artículo 178 A de la Carta Política, a través de los cuales se fijó el procedimiento y creó la Comisión de Aforados para la investigación y acusación, fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional, según sentencia C-373 del 13 de julio de 2016.

Por consiguiente, el Congreso de la República conserva competencia para adelantar la actuación por conducto de la Comisión Legal de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes y la Comisión Instructora del Senado, por las faltas disciplinarias del artículo 233 constitucional: rendimiento no satisfactorio e indignidad por mala conducta, cuya sanción

es la **destitución del empleo** (Art. 175 numeral 2º ibídem), acorde con las disposiciones especiales de la Ley 5ª de 1992.

El fuero especial disciplinario y las faltas disciplinarias cometidas por los funcionarios aforados, motivaron a la Corte Constitucional a señalar:

Esta Corporación ha establecido que de los funcionarios judiciales únicamente gozan de fuero especial disciplinario los señalados en el artículo 174 de la Constitución Política, es decir, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación. Con respecto a los demás funcionarios de la Rama Jurisdiccional la Corte ha manifestado que ellos no poseen un fuero disciplinario o judicial (Corte Constitucional. Sentencia SU-637/96 del 21 de noviembre de 1996. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz)

Por su parte, la sentencia C-417 de 1993, MP José Gregorio Hernández Galindo, destacó el alcance de las faltas disciplinarias cometidas por los aforados:

Debe dejarse en claro que las faltas que pueden servir de fundamento a una posible acusación contra dichos funcionarios son tan sólo las constitucionales, es decir las que establece el artículo 233 de la Carta Política: rendimiento no satisfactorio y mala conducta, el primero previa evaluación de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (artículos 256, numeral 4, de la Constitución y 11, numeral 5, del Decreto 2652 de 1991) y la segunda de acuerdo con la tipificación que de las causas que la configuran haga la ley (artículo 124 C.N.)

A pesar de los sonados casos de corrupción descubiertos al interior de las altas Cortes y de otros que comprometen a dignatarios del Estado, este sistema disciplinario ha sido totalmente inoperante y nula la gestión de los investigadores y juzgadores, pues hasta hoy no se conoce

una sola sanción disciplinaria contra funcionarios aforados, situación que se torna compleja teniendo en cuenta que gran parte del articulado del Acto Legislativo 02 de 2015 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, reviviendo esta decisión la cuestionada Comisión Legal de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.

1.5.3 Sanciones Disciplinarias de los Funcionarios Judiciales. A través de este régimen a los funcionarios de la Rama Judicial se les investiga por las faltas disciplinarias consagradas en la Ley 270 de 1996, pero las sanciones son las preestablecidas en la Ley 734 de 2002, al igual que el criterio para la imposición de las mismas y el procedimiento aplicable.

En síntesis, sus destinatarios son los servidores públicos que administran justicia y a particulares revestidos de función jurisdiccional por mandato de la Constitución y la ley cuando quiera que violen el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y conflictos de intereses, abusen de sus derechos, incumplan sus deberes funcionales o incurran en prohibiciones de rango constitucional y legal, según los artículos 150, 151, 152, 153 y 154 de la Ley 270 de 1996.

1.6 SANCIONES DISCIPLINARIAS EN RÉGIMENES ESPECIALES

En el Derecho Colombiano se reconocen tres Regímenes Especiales: i) Régimen Disciplinario de Policía Nacional; ii) Régimen Disciplinario de Fuerzas Militares y iii) Régimen disciplinarios de particulares y notarios.

1.6.1 Sanciones en el Régimen Especial de la Policía Nacional. Están definidas y limitadas en los artículos 38 y 39 de la Ley 1015 de 2006, así:

a) Destitución e Inhabilidad General: La Destitución consiste en la terminación de la relación del servidor público con la Institución Policial. La Inhabilidad General implica la imposibilidad para ejercer la función pública en cualquier cargo o función por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera.

b) Suspensión e Inhabilidad Especial: La Suspensión consiste en la cesación temporal en el ejercicio del cargo y funciones sin derecho a remuneración. La Inhabilidad Especial implica la imposibilidad de ejercer funciones públicas en cualquier cargo, por el término señalado en el fallo.

c) Multa: Es una sanción de carácter pecuniario; consiste en imponer el pago de una suma de dinero del sueldo básico devengado al cometerse la falta.

d) Amonestación Escrita: Consiste en el reproche de la conducta o proceder por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida.

Además, este régimen tiene establecido un catálogo de faltas, la imputación subjetiva de las mismas y las sanciones disciplinarias para el personal uniformado escalafonado de carrera, cuyos términos y límite son los siguientes:

- Para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima, destitución e inhabilidad general por un término entre diez y veinte años.
- Para las faltas gravísimas realizadas con culpa grave o grave dolosas, suspensión e inhabilidad especial, de seis a doce meses, sin derecho a remuneración.
- Para las faltas graves realizadas con culpa gravísima, suspensión e inhabilidad especial entre un (1) mes y ciento setenta y nueve (179) días, sin derecho a remuneración.
- Para las faltas graves realizadas con culpa grave o leves dolosas, multa entre diez (10) y ciento ochenta (180) días.
- Para las faltas leves culposas, amonestación escrita.

1.6.2 Sanciones en el Régimen Especial de las Fuerzas Militares. Las sanciones de este régimen están pre-establecidas en los artículos 81 y 82 de la Ley 1862 de 2017, así:

- a) **Separación absoluta de las fuerzas militares e inhabilidad general**, de cinco a veinte años. Cuando se trate de soldados e infantes de marina que presten el servicio militar obligatorio, la inhabilidad general será de dos a cinco años. Para oficiales y suboficiales, implica la pérdida del derecho a concurrir a las sedes sociales y sitios de recreación de las Fuerzas Militares.

- b) **Suspensión e inhabilidad especial para oficiales, suboficiales y soldados profesionales y sus equivalentes en otras Fuerzas**, de tres a seis meses, sin derecho a remuneración: cuando se incurra en falta gravísima culposa o falta grave dolosa.
- c) **Suspensión**, de treinta a ochenta y nueve días, sin derecho a remuneración para oficiales, suboficiales y soldados profesionales y sus equivalentes en otras fuerzas: cuando se incurra en falta grave culposa.
- d) **Multa** de dieciséis a treinta días de salario.
- e) **Represión severa**, para falta leve culposa para de oficiales, suboficiales y soldados profesionales y sus equivalentes en otras fuerzas. En el caso de los soldados se aplicará para las faltas gravísimas culposas.
- f) **Represión simple**, por faltas graves para el personal de soldados.
- g) **Represión formal**, por faltas leves para el personal de soldados.

1.6.3 Sanciones en el Régimen Especial de Particulares y Notarios. Estas sanciones estas preestablecidas en el Libro III de la Ley 734 de 2002:

- **PARTICULARES.** El artículo 44 de la Ley 1474 de 2011, modificadorio del artículo 53 del NCDU, establece que este régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de

interventoría o supervisión en los contratos estatales, a quienes ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria en lo que tienen que ver con éstas, y a quienes administren recursos públicos.

Los destinatarios de este régimen sólo serán sancionados por las faltas disciplinarias descritas en los artículos 54 y 55 del NCDU, las de éste último consideradas como gravísimas, y las sanciones son las del artículo 56 ibídem:

a) **Multa** de diez a cien salarios mínimos mensuales vigentes al momento de la comisión del hecho, concurrentemente según la gravedad de la falta.

b) **Inhabilidad para ejercer empleo público, función pública, prestar servicios a cargo del Estado o contratar con este de uno a veinte años.** Si la conducta implica detrimento del patrimonio público, la sanción patrimonial será igual al doble del detrimento patrimonial sufrido por el Estado, y cuando la prestación del servicio sea permanente y la vinculación provenga de nombramiento oficial, será destitución e inhabilidad de uno a veinte años.

- **NOTARIOS.** Los artículos 63, 64 y 65 de la Ley 734 de 2002 consagran las sanciones disciplinarias, límites y criterios de graduación. Son ellas:

a) **Destitución** para el caso de faltas gravísimas realizadas con dolo y culpa gravísima, sin inhabilidad.

- b) **Suspensión en el ejercicio del cargo** para las faltas graves realizadas con dolo o culpa y las gravísimas diferentes a las anteriores, la cual no podrá ser inferior a treinta días, ni superior a los doce meses.
- c) **Multas** para faltas leves dolosas. No será inferior al valor de diez, ni superior al de 180 días de salario básico mensual fijado por el Gobierno Nacional.

1.6.4 Sanciones en el Régimen Disciplinario de los Abogados: Este régimen tiene su génesis en el numeral 3° del artículo 256 de la Carta Política, y la competencia para conocer de las faltas disciplinarias cometidas por estos profesionales la tienen asignadas las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior y Consejos Seccionales de la Judicatura.

En desarrollo de ese mandato constitucional se expidieron el Decreto 2652 de 1991 y las Leyes 270 de 1996 y 1123 de 2007, esta última, derogatoria de las anteriores y conocida como Código Disciplinario del Abogado, cuyo mérito es el de ampliar su cobertura no solo a los abogados en ejercicio de la profesión sino también a aquellos que la ejerzan encontrándose excluidos o separados de ella, según lo ordena su artículo 19.

La Corte Constitucional en sentencia SU-396/2017, revisó en sede de tutela los fallos disciplinarios sancionatorios de fecha 20 de noviembre de 2014 y 7 de octubre de 2015, proferidos por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia y del Consejo Superior, destacando el papel del abogado en el Estado Social de Derecho y su relevancia social.

El fundamento para el ejercicio de esta potestad radica en que la profesión de abogado se orienta a concretar importantes fines constitucionales. El incumplimiento de los principios éticos que informan esa profesión implica unos riesgos sociales que ameritan el control y la regulación legislativa, la cual contiene los principios rectores, entre ellos, el de la dignidad (art.1º) e igualdad (art.10), el catálogo de faltas disciplinarias y sanciones, y el procedimiento que se surte ante dichas Corporaciones.

Finalmente hay que anotar que, aun cuando los abogados no son servidores públicos ni particulares que ejercen funciones públicas, las sanciones disciplinarias a las que se encuentran sometidos siguen el mismo tratamiento y tienen el mismo alcance de la sanción disciplinaria judicial, por lo que concluye que los afecta el tratamiento diferencial que le otorga la propia ley a dicha sanción con respecto a la que emana de la autoridad administrativa.

Las sanciones pre-establecidas en el Código Disciplinario del Abogado son:

- a) **Censura**, es la reprobación pública que se hace al infractor por la falta cometida.
- b) **Multa**. No podrá ser inferior a un (1) smmlv ni superior a cien (100) smmlv; se impone a favor del Consejo Superior de la Judicatura para organizar programas de capacitación y rehabilitación con entidades acreditadas, pudiendo acudir a los colegios de abogados; podrá imponerse de manera autónoma o concurrente con las de suspensión y exclusión, atendiendo la gravedad de la falta y los criterios de graduación.

- c) **Suspensión.** Consiste en la prohibición de ejercer la profesión por el término señalado en el fallo. Esta sanción oscilará entre dos (2) meses y (3) tres años.

Por disposición de la misma ley, la suspensión oscilará entre seis (6) meses y cinco (5) años, cuando los hechos que originen la sanción tengan lugar en actuaciones judiciales del abogado que se desempeñe o se haya desempeñado como apoderado o contraparte de una entidad pública.

- d) **Exclusión.** Consiste en la cancelación de la tarjeta profesional y la prohibición para ejercer la abogacía.

El siguiente cuadro resume las sanciones disciplinarias en Colombia:

SANCIONES DISCIPLINARIAS	CONSTITUCION POLITICA	LEY 734 DE 2002	LEY 1862 DE 2017	LEY 1015 DE 2006	LEY 1123 DE 2007
Amonestación escrita		X		X	
Censura					X
Destitución	X Para aforados	X Para Notarios			
Destitución e inhabilidad general		X Incluidos particulares		X	
Destitución e inhabilidad permanente		X			
Exclusión					X
Multa		X (incluidos particulares y notarios)	X	X	X
Reprensión simple, formal o severa			X		
Separación absoluta F.M. e inhabilidad general			X		
Suspensión		X (incluidos notarios)	X	X	X
Suspensión e inhabilidad especial		X	X	X	

FUENTE: Elaboración personal de la investigadora

1.7 DERECHO COMPARADO: SANCIÓN DISCIPLINARIA EN EL RÉGIMEN JURÍDICO ESPAÑOL

La potestad disciplinaria en España tiene su origen en el artículo 103 de su Constitución, el cual establece el funcionamiento y los principios rectores de la administración. Además, los artículos 24, 25, 103-3 y 149-1-18 de dicha Constitución representan una aproximación al fundamento supra-legal del Derecho Funcionario en España (Forero Salcedo. 2012. Pág.95).

En España, el Derecho Disciplinario tiene un ámbito de aplicación residual dentro de lo que es el poder punitivo del Estado, tanto en el número de sanciones como en la entidad de las infracciones castigadas, en función de los siguientes fundamentos característicos de esa rama del derecho: i) El castigo de las conductas ilícitas cometidas por los empleados públicos, cuando se trata de infracciones de especial gravedad, suele ser atendido por el Derecho Penal y la Jurisdicción Penal preferentemente, siendo de aplicación subsidiaria las normas del Estatuto del Empleado Público; ii) El Derecho Disciplinario no resulta de aplicación a los cargos políticos electos, dado que la conducta de los cargos políticos electos sólo puede ser enjuiciada por los órganos jurisdiccionales penales, por lo que las autoridades administrativas no pueden ejercer la potestad disciplinaria; iii) No existe la figura de la Procuraduría General de la Nación, sino que el ejercicio de la potestad disciplinaria se encuentra en cabeza de cada autoridad administrativa .

Entendiendo estas ostensibles y sustanciales diferencias entre el régimen jurídico disciplinario español y colombiano, se expondrá a continuación una breve descripción de los principios y tipología de las sanciones que se encuentran en el Estatuto del Empleado Público.

El concepto de sanción disciplinaria en el régimen jurídico español debe comprenderse desde la perspectiva del Derecho Administrativo Sancionador; conformando de esta forma el Sistema Administrativo Sancionador. Para los tratadistas García de Enterría y Fernández (2004), la sanción disciplinaria es concebida como aquellas que se imponen a las personas que se encuentran en una relación de sujeción especial con la administración por infracciones a la disciplina interna por la que se rige dicha relación.

Según la opinión del profesor Nieto (2003), la sanción administrativa es la consecuencia de las infracciones propias del cargo, que suponen un incumplimiento de los deberes oficiales, los cuales son materializados por órganos ajenos a la jurisdicción mediante un procedimiento peculiar y especial. El régimen disciplinario de los empleados públicos en el Derecho español está cimentado y direccionado por los siguientes principios rectores:

- **Principio de legalidad.** Conforme con los principios y fundamentos axiológicos y teleológicos de las normas del Derecho Administrativo que surgen del Estado de Derecho, toda infracción y sanción debe previamente estar descrita en la ley disciplinaria, garantizando la seguridad jurídica de los disciplinados y del orden jurídico administrativo. Dentro de este contexto, es necesaria la tipificación concreta de las faltas y las sanciones con el fin de omitir interpretaciones que alteren el contenido de los preceptos normativos disciplinarios. La efectividad de la suficiencia de la tipificación es una exigencia de la seguridad jurídica, y se

concreta en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas de la conducta. A la vista de la norma, debe saber el ciudadano (en este caso, el empleado público) que su conducta constituye una infracción y, además, conocer cuál es la respuesta punitiva que a tal infracción depara el Ordenamiento, constatando el autor mencionado que el legislador debe esforzarse por alcanzar en ello “*la mayor precisión posible*”, en tanto que el intérprete, en España, haya adoptado la fórmula de la “*descripción suficiente*” de los tipos infractores, las sanciones y la correspondencia entre ambos. Así lo ha reconocido la jurisprudencia española:

El principio de legalidad en materia sancionadora implica como garantía material la necesidad de una precisa tipificación de las conductas consideradas ilícitas y de las sanciones previstas para su castigo, y como garantía formal que dicha revisión se realice en norma de rango formal de Ley. Sin embargo, no está excluida en esta materia toda intervención del reglamento, pues cabe que La Ley define el núcleo básico calificado como ilícito y los límites (Nieto, 2003, p. 76)

- **Principio de Proporcionalidad.** Es este un principio que, ligado al de necesidad de la coacción sancionadora, así como al de intervención mínima y otros conexos que lo concretan, persigue la debida congruencia o correspondencia entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida en atención a las circunstancias personales del infractor, las objetivas de la actividad desarrollada y la entidad de la infracción; también lo denominan PRINCIPIO DE PROHIBICIÓN DEL EXCESO, aplicable sobre la conminación penal abstracta de la pena y sobre su correcta intervención (Nieto, 2003, Pag. 81).

El principio opera en dos planos: en el normativo, de tal manera que las disposiciones generales han de cuidarse de que las sanciones que asignen a las infracciones sean

proporcionales a éstas; y en el de la aplicación, de tal manera que las sanciones singulares que se impongan sean igualmente proporcionales a las infracciones concretas imputadas. Siendo aquí de subrayar la omnipresencia, por así decirlo, de este principio puesto que actúa en todas las fases o eslabones de la cadena sancionadora de manera que, además de su exigibilidad en la norma, la Administración tiene que ponderar la proporcionalidad de la sanción concreta que escoge dentro del repertorio que le ofrece la norma tipificante, lo que puede tener un indebido efecto reduplicativo, si bien estos criterios son ambivalentes en el sentido de que pueden servir tanto para agravar como para atenuar la sanción (Nieto, 2003, p. 80)

De suerte que en el régimen jurídico español, como en el derecho disciplinario colombiano, se puede afirmar que este principio está referido a la congruencia que debe existir en la tipología de las infracciones y de las sanciones, de forma que deberán analizarse determinadas circunstancias en la materialización de la conducta, fundamentadas en la gravedad de éstas.

- **Principio de Culpabilidad.** En el Derecho Español, en materia disciplinaria se consagra de forma expresa el principio de culpabilidad, indicando que en el Derecho Administrativo Sancionador se acepta que podrán ser sancionados los hechos constitutivos de infracción, aun cuando su autor los realice a título de plena inobservancia; lo que introduce ciertamente la idea de responsabilidad objetiva, por más que la jurisprudencia constitucional haya entendido lo contrario. En general, requiere la concurrencia de culpa, y desde luego de dolo, en la comisión de la falta, al igual que acontece con la responsabilidad criminal, siendo tal exigencia inherente a la caracterización del ius puniendi en el Estado de Derecho, importada de la dogmática penal en su concepción y definición, así como de la evolución

jurisprudencial experimentada dentro del campo del Derecho Administrativo al fijarlo expresamente como principio de la potestad disciplinaria.

- **Prescripción de las faltas y sanciones.** La prescripción de las faltas y sanciones disciplinarias, más que un principio se configura como una garantía de carácter procesal, cuya finalidad consiste en inhibir a las autoridades administrativas disciplinarias para ejercer la potestad disciplinaria y, por ende, la acción disciplinaria por haber pasado un tiempo determinado y no haberse ejercido estas atribuciones; también opera en relación con las sanciones.

Las infracciones muy graves prescribirán a los 3 años, las graves a los 2 años y las leves a los 6 meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los 3 años, las impuestas por faltas graves a los 2 años y las impuestas por faltas leves al año. El plazo de prescripción comenzará a contarse desde que la falta se hubiera cometido, y desde el cese de su comisión cuando se trate de faltas continuadas. El de las sanciones, desde la firmeza de la resolución sancionadora (Nieto, 2003, p. 83).

- **Tipología de las sanciones disciplinarias en el régimen jurídico español.** En el régimen jurídico español la potestad disciplinaria de los empleados públicos se encuentra desarrollada en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), cuerpo normativo que consagra la tipicidad de las sanciones y los efectos jurídicos de cada una de éstas; dicho estatuto define las sanciones aplicables a los empleados públicos en su artículo 96, de la siguiente manera:

a) Por razón de las faltas cometidas podrán imponerse las siguientes sanciones:

- **Separación del servicio de los funcionarios**, que en el caso de los funcionarios interinos comportará la revocación de su nombramiento, y que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves.

- **Despido disciplinario del personal laboral**, sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves y comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaban.

- **Suspensión firme de funciones**, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años.

- **Traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia**, por el período que en cada caso se establezca.

- **Demérito**, que es la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.

- **Apercibimiento.**

- **Cualquier otra que se establezca por Ley**

b) Procederá la readmisión del personal laboral fijo cuando sea declarado improcedente el despido acordado como consecuencia de la incoación de un expediente disciplinario por la comisión de una falta muy grave.

El alcance de cada sanción se establecerá teniendo en cuenta el grado de intencionalidad, descuido o negligencia que se revele en la conducta.

Por último, hay que advertir que el principio de dignidad humana es un elemento fundamental del sistema jurídico de España, en el que dignidad y derechos no se hallan en un mismo plano. La dignidad se proclama como valor absoluto y, como tal, punto de referencia del resto de los derechos que de ella emanan, como afirma Hernández Gil (2001, P.87):

Es muy significativo y coherente con la imagen que la Constitución ofrece de la persona el hecho de que la categoría antropológico-ética de la dignidad aparezca antepuesta, afirmada per se y no como una derivación de los derechos... La persona no es el resultado de los derechos que le corresponden; luego, aún sin derechos, la persona que es un prius respecto de toda ordenación jurídico-positiva, existe en cuanto tal; por lo mismo, los derechos le son inherentes, traen de ella su causa y son exigibles por la dignidad de la persona.

Según el citado tratadista, la dignidad de la persona ha de ser considerada como valor constitucional en atención a las siguientes consideraciones:

- i) En primer lugar, en razón de que al redactar la norma de apertura, el Constituyente no pretendió fijar un número determinado de valores constitucionales, sino solamente decretar aquellos que sirvieran como lineamiento general reflejo de la cultura política, dentro de la cual se inscribe el Ordenamiento Constitucional español;*
- ii) En segundo término, habida cuenta que el preámbulo de la propia Carta Fundamental, al señalar que la nación española (en uso de su soberanía) debe "promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida", se refiere a las personas, "pues el párrafo se refiere a todos, y la digna calidad de vida se promueve partiendo, implícitamente, de que todo ciudadano es digno acreedor de la misma" y*
- iii) Por último, en virtud de que los valores de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político, se propugnan partiendo de la base de que se trata de postulados axiológicos en*

favor de personas dignas, lo que quiere decir que "en la medida que la dignidad humana es valiosa, los valores, ex artículo 1.1, redundan en su beneficio, y los cuatro valores de este precepto son propugnados porque sirven para la protección y perfeccionamiento de la dignidad humana (Hernández Gil, 2001, P. 105)

CAPITULO II. ANTÍTESIS

2. VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE DIGNIDAD HUMANA E IGUALDAD A CAUSA DEL TRATAMIENTO DIFERENCIAL DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA

El objetivo general del presente trabajo de investigación es evidenciar si el tratamiento de la sanción disciplinaria impuesta por autoridades administrativas y judiciales es violatorio de los principios de dignidad humana y de igualdad. Para ello, se confrontan:

a) Las sanciones disciplinarias impuestas por la Procuraduría General de la Nación, las Personerías Distritales y Municipales, las Oficinas de Control Interno Disciplinario de las entidades públicas y los demás funcionarios con potestad disciplinaria de los órganos estatales y de las ramas del poder público (salvo la judicial).

Estas sanciones constan en un acto administrativo disciplinario, susceptible del control de legalidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo a través del medio de control Nulidad y Restablecimiento del Derecho (art.138 Ley 1437 de 2011), por lo que el juez administrativo o magistrado, según el caso, puede ordenar el restablecimiento del derecho y la reparación por el daño antijurídico causado, debiendo responder patrimonialmente la entidad cuyo agente impuso la sanción, sin perjuicio de la acción de repetición contra quien profirió el acto (Ley 678 de 2001); además, el sancionado tiene la posibilidad de solicitar la revocatoria directa del fallo ante el Procurador General de La Nación, ante el mismo funcionario de lo

expidió o ante su superior funcional, alegando alguna de las causales consagradas en el artículo 49 de la Ley 1474 de 2011, e incluso admiten excepcionalmente el control judicial a través de la acción de tutela.

b) Las sanciones disciplinarias impuestas por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior, por su homóloga de los Consejos Seccionales de la Judicatura (a futuro Comisión Nacional y Seccional de Disciplina Judicial) y por los nominadores de los empleados judiciales, contenidas en sentencias judiciales, al ser ejecutoriadas no admiten recurso extraordinario ni de ningún tipo de control posterior, porque por mandato del art. 111 de la Ley 270 de 1996, hacen tránsito a cosa juzgada material.

Lo anterior demuestra que, aunque la sanción se adopta dentro de dos procesos disciplinarios de distinta naturaleza (uno administrativo y otro judicial), con todas las garantías que emanan del artículo 29 de la Carta Política, el tratamiento que da la ley a los sanciones impuestas por las autoridades administrativas y judiciales es totalmente desigual, desproporcionado y discriminatorio hasta el punto de limitar sustancialmente el derecho de defensa de quienes no tienen la posibilidad de acceder al plus de garantías procesales previstas para los sancionados por autoridades administrativas, lo que rompe de tajo el equilibrio de cargas procesales de sujetos que se encuentra en una misma posición debido a la relación especial de sujeción que tienen con el Estado o bien por el ejercicio de una función pública, como en el caso de los particulares destinatarios de la ley disciplinaria

Por estas razones, y en aplicación del principio de integración normativa definido en el artículo 21 de la Ley 734 de 2002, es pertinente revisar los fundamentos normativos, jurisprudenciales y doctrinales de los principios de dignidad humana y de igualdad, para establecer como se correlacionan con la sanción disciplinaria que emana de autoridades administrativas y judiciales, y determinar si a causa del tratamiento diferencial que le otorga la ley se configura la violación de tales principios.

2.1 PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA

Para el análisis jurídico del principio de dignidad humana y su relación con el Derecho Disciplinario, es necesario acudir antes a las fuentes bibliográficas y jurisprudenciales del Derecho Internacional Público y del Derecho Constitucional Colombiano.

El principio universal de dignidad humana, es por antonomasia el de mayor valía, su reconocimiento viene dado en el artículo 1º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del año 1948; también aparece consagrado en el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, titulado **Protección de la Honra y de la Dignidad:** *1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.*

Además, en la Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización

Internacional, fue concebido como fundamento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Estos instrumentos internacionales conciben la dignidad humana como un elemento intrínseco a la condición de ser humano, del cual es titular toda persona por el simple hecho de pertenecer a la especie humana. El Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, textualmente predica: La libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base la dignidad intrínseca, y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

En el ordenamiento jurídico colombiano la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado el principio de dignidad humana desde tres enfoques: i) La dignidad humana como ejercicio de la autonomía personal, patente en el diseño del propio plan de vida, que la Corte ha entendido como “vivir como quiera” y que se ha traducido en protecciones concretas como la despenalización del consumo de sustancias psicoactivas, la decisión sobre las preferencias sexuales que quieran y el derecho a morir dignamente; ii) La dignidad como condición material de existencia que la Corte entiende como “vivir bien”, línea jurisprudencial que ha permitido indicar niveles de bienestar en las cárceles, la protección por tutela de los derechos a la salud y la integridad personal, la preservación del mínimo vital, la protección a las peticiones de reconocimientos de pensión de jubilación y otras similares y iii) La dignidad como intangibilidad de la integridad física y moral, que la Corte entiende como “vivir sin humillaciones”, que ha permitido impedir penas irredimibles sobre los inimputables, así como

castigos infamantes a menores de edad, limitar la servidumbre en las relaciones laborales y proteger a las personas de la tercera edad o a las minorías sexuales.

Para la determinación de este principio en sentido estricto la Corte ha decantado tres líneas jurisprudenciales: i) La dignidad humana como valor, entendido como principio fundante del ordenamiento constitucional; en esta perspectiva, la dignidad humana es presentada como la base axiológica o de fundamentación de los demás derechos; desde allí se irradia la protección a la honra, el buen nombre, la integridad personal, el mínimo vital; ii) La dignidad como principio constitucional, como deber positivo del Estado, como mandato de optimización; en esta dimensión, la dignidad se constituye como un mandato constitucional, un deber positivo, o un principio de acción, según el cual todas las autoridades del Estado sin excepción deben, en la medida de sus posibilidades jurídicas y materiales, realizar todas las conductas relacionadas con sus funciones constitucionales y legales con el propósito de lograr las condiciones, para el desarrollo efectivo de los ámbitos de protección de la dignidad humana identificados por la Sala, como son la autonomía, condiciones materiales de existencia e integridad física y moral.

Así se ha ordenado el trato digno de todo servidor público a las personas, los límites de acción de las autoridades en el ejercicio de la fuerza, especialmente en situaciones de conflicto, los deberes de respeto por la integridad y dignidad de los reclusos y sus visitantes, así como deberes de abstención respecto del cuerpo de otros seres humanos; y iii) La dignidad humana como derecho fundamental autónomo que la Corte ha traducido en las protecciones concretas a la igualdad en el trato y el trato digno, a la identidad sexual, a la totalidad de los

derechos de los niños por su condición, así como a los casos de derechos de la tercera edad, especialmente la pensión.

Ese es el camino jurisprudencial que la Corte ha desarrollado para la dignidad humana, a saber:

Una síntesis de la configuración jurisprudencial del referente o del contenido de la expresión “dignidad humana” como entidad normativa, puede presentarse de dos maneras: a partir de su objeto concreto de protección y a partir de su funcionalidad normativa. Al tener como punto de vista el objeto de protección del enunciado normativo “dignidad humana”, la Sala ha identificado a lo largo de la jurisprudencia de la Corte, tres lineamientos claros y diferenciables: (i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera); (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien); (iii) La dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones). De otro lado, al tener como punto de vista la funcionalidad del enunciado normativo “dignidad humana”, la Sala ha identificado tres lineamientos: (i) La dignidad humana entendida como principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor. (ii) La dignidad humana entendida como principio constitucional; (iii) La dignidad humana entendida como derecho fundamental autónomo (Sentencia T 881 del 17 de Octubre de 2002, MP: Eduardo Montealegre Lynett)

La dignidad humana como principio rector del orden jurídico y valor recae sobre la misma naturaleza del ser humano donde, por el hecho de pertenecer a la especie humana, debe ser respetada, constituyéndose en finalidad del establecimiento del orden jurídico y del sistema normativo nacional e internacional.

En ese orden de ideas, el sistema normativo y la actuación de las autoridades y todos los órganos del Estado en los diferentes niveles del poder público y en el ejercicio de las funciones, deberán respetar este principio, pues la Corte Constitucional ha dicho:

El respeto de la dignidad humana debe inspirar todas las actuaciones del Estado. Los funcionarios públicos están en la obligación de tratar a toda persona, sin distinción alguna, de conformidad con su valor intrínseco (CP arts. 1, 5 y 13). La integridad del ser humano constituye razón de ser, principio y fin último de la organización estatal. El principio fundamental de la dignidad humana no sólo es una declaración ética sino una norma jurídica de carácter vinculante para todas las autoridades (CP art. 1). Su consagración como valor fundante y constitutivo del orden jurídico obedeció a la necesidad histórica de reaccionar contra la violencia, la arbitrariedad y la injusticia, en búsqueda de un nuevo consenso que comprometiera a todos los sectores sociales en la defensa y respeto de los Derechos Fundamentales (Sentencia T 499/92. Agosto 21 de 1992. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz)

La Corte Constitucional define que la dignidad humana no es sólo un principio declarativo y fundante del Estado Social de Derecho, sino que tiene absolutamente vinculación jurídica para las autoridades, entre las que se encuentran aquellas que ejercen la potestad disciplinaria e imponen sanciones, su respeto y aplicación en el ejercicio de sus atribuciones legales, según la naturaleza de órgano disciplinario. El entendimiento de la dignidad humana como principio rector del orden jurídico es una manifestación de la tendencia antropo-centrista, donde la esencia de la construcción, diseño y ejecución de las normas internas del Estado tienen como referencia el ser humano, sujeto de tales normas, acorde con el siguiente razonamiento:

El hombre es un fin en sí mismo. Su dignidad depende de la posibilidad de autodeterminarse (C.P.art.16). Las autoridades están precisamente instituidas para proteger a toda persona en su vida, entendida en un sentido amplio como "vida plena". La integridad física, psíquica y espiritual, la salud, el mínimo de condiciones materiales necesarias para la existencia digna, son elementos constitutivos de una vida íntegra y presupuesto necesario para la autorrealización individual y social. Una administración burocratizada, insensible a las necesidades de los ciudadanos o de sus mismos empleados, no se compadece con los fines esenciales del Estado sino que, al contrario, cosifica al individuo y traiciona los valores fundantes del Estado Social de Derecho (Sentencia T 499/92. Agosto 21 de 1992. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz).

En esos primeros años, la dignidad humana era concebida como un valor del orden jurídico absoluto, universal, inherente a la condición humana y objetiva, que obligaba al Estado el respeto absoluto y se predicaba como finalidad mima del sistema normativo. Posteriormente en la Sentencia C-221 de 1994, la Corte Constitucional diferencia la aplicabilidad de la dignidad humana desde una concepción subjetiva y relativa, atendiendo al caso concreto y al principio de autodeterminación individual de cada persona. Así lo expresa en dicho fallo:

Cuando el Estado resuelve reconocer la autonomía de la persona, lo que ha decidido, ni más ni menos, es constatar el ámbito que le corresponde como sujeto ético: dejarla que decida sobre lo más radicalmente humano, sobre lo bueno y lo malo, sobre el sentido de su existencia. Si la persona resuelve, por ejemplo, dedicar su vida a la gratificación hedonista, no injerir en esa decisión mientras esa forma de vida, en concreto, no en abstracto, no se traduzca en daño para otro. Podemos no compartir ese ideal de vida, puede no compartirlo el gobernante, pero eso no lo hace ilegítimo. Son las consecuencias que se siguen de asumir la libertad como principio rector dentro de una sociedad que, por ese camino, se propone alcanzar la justicia. Reconocer y garantizar el libre desarrollo de la personalidad, pero fijándole como límites el capricho del legislador, es un truco ilusorio

para negar lo que se afirma. Equivale a esto: "Usted es libre para elegir, pero sólo para elegir lo bueno y qué es lo bueno, se lo dice el Estado (Sentencia C-221. Mayo 5 de 1994. MP: Carlos Gaviria Díaz).

De acuerdo con la interpretación de la Corte en el anterior fallo, la dignidad humana puede entenderse desde una óptica relativa, como una manifestación matizada por el libre ejercicio de la personalidad, la autonomía de la voluntad y la posibilidad de autodeterminación. Así las cosas, la dignidad humana se concibe como principio y como valor fundante del orden jurídico, desde su percepción objetivo, como principio vinculante del Estado en sus actuaciones y desde el punto de vista relativo, como manifestación de la libertad y la autonomía personal, donde el Estado no deberá implicarse.

En la citada sentencia varios magistrados discreparon de la decisión mayoritaria, lo cual se vio reflejado en los salvamentos de votos que motivaron así:

La dignidad humana, que es un bien irrenunciable, está implícita en el fin que busca el hombre en su existencia. El ser humano es fin en sí mismo, ya que toda la finalidad terrena, de una u otra manera, está referida a su ideal de perfeccionamiento. Cada hombre, en el uso de su libertad, debe ser consciente de esto, pues sólo el hombre tiene la superioridad sobre los demás seres del universo. He ahí el por qué es fin en sí mismo; pero dicha finalidad no es absoluta, sino limitada, ya que el ser personal está ordenado a unos fines que vienen determinados por la naturaleza humana. El hombre no vive sólo para sí mismo, sino también para los demás (Sentencia C- 221. Mayo 5 de 1994. M.P: Carlos Gaviria Díaz).

En otra conocida y polémica sentencia que abordó el tema de la eutanasia, la dignidad humana fue un valor fundante del raciocinio y de la argumentación de la Corte, a tal punto que se erige como derecho fundamental y elemento central de la comprensión normativa de los mismos. En esa oportunidad, precisó:

El artículo 1 de la Constitución, por ejemplo, establece que el Estado colombiano está fundado en el respeto a la dignidad de la persona humana; esto significa que, como valor supremo, la dignidad irradia el conjunto de Derechos Fundamentales reconocidos, los cuales encuentran en el libre desarrollo de la personalidad su máxima expresión. Como bien lo ha expresado esta Corporación, "la dignidad humana [...] es en verdad principio fundante del Estado [...], que más que derecho en sí mismo es el presupuesto esencial de la consagración y efectividad del entero sistema de derechos y garantías contemplado en la Constitución." Este principio atiende necesariamente a la superación de la persona, respetando en todo momento su autonomía e identidad (Sentencia C-239/97. Mayo 20 de 1997. MP: Carlos Gaviria Trujillo)

Si bien esa alta Corporación ha insistido reiteradamente que ningún derecho es absoluto en Colombia, sino que éstos deben ser ponderados entre sí, según el caso concreto, se afirma doctrinaria y jurisprudencialmente que el principio y derecho fundamental de dignidad es superior a todos los demás y que tiene características de absoluto, hasta el punto de ser presentado como el fundamento de los demás principios y derechos fundamentales. Usualmente, se deriva el contenido de este principio, desde la segunda formulación del imperativo categórico kantiano que señala: obra de tal modo que uses la humanidad tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre a la vez como un fin, nunca meramente como medio (Kant, 1994), bajo la idea general de impedir la instrumentalización o el uso de

un ser humano por otro, o por una corporación, es decir considerar a los seres humanos como sujetos y no como objetos para otro.

Al interior del sistema jurídico, la dignidad funciona como límite del escenario legítimo de acción de los sujetos, públicos y privados: el Constituyente al establecerla, e incluso aunque no lo hubiera hecho de manera positiva como valor fundante del Estado, la dignidad se entiende incorporada en el orden jurídico sin necesidad de reconocimiento expreso; también vincula al legislador, quien en su función determinadora de la estructura social y los límites de protección subjetiva social, debe limitar su acción hacia su protección y respeto.

De igual manera, vincula a las autoridades públicas, que en sus funciones de control del orden social encuentran en la dignidad el límite de sus actuaciones; al juez, para quien la dignidad sea guía de interpretación e integración jurídica, y sustento de la defensa y garantía de los derechos fundamentales, e igualmente al particular, que encuentra en la dignidad del otro el límite de sus libertades.

En materia disciplinaria el reconocimiento de la dignidad humana, como fin y límite a las actuaciones de las autoridades disciplinarias, debe ser efectivo, de tal forma que, como principio y valor fundante es vinculante para el legislador al definir las conductas que constituyen falta disciplinaria y las consabidas sanciones; además, es útil para limitar el ejercicio de los procedimientos, actuaciones y decisiones de los órganos disciplinarios dentro del respectivo proceso disciplinario.

El principio de la dignidad humana está reconocido en el artículo 8° de la ley 734 de 2002, que dice: Artículo 8: Reconocimiento de la dignidad humana. *Quien intervenga en la actuación disciplinaria será tratado con el respeto debido a la dignidad inherente del ser humano.*

Este principio también fue incorporado a los distintos regímenes disciplinarios por mandato de los artículos 42 de la Ley 1862 de 2017, 15 de la Ley 1015 de 2006 y 1° de la Ley 1223 de 2007, y aunque no estuviera reconocido expresamente en dichas leyes, se entendería que lo está en virtud del bloque de constitucionalidad del que hacen parte todos los instrumentos internacionales que lo consagran, por lo tanto, es vinculante para el operador o juez disciplinario.

Del compendio jurisprudencial referenciado y de la interpretación del principio de la dignidad humana desarrollado por el constituyente de 1991 y por el legislador en las citadas leyes, se infiere que este se erige como valor fundante y como principio rector del orden jurídico, y en particular, de la actuación disciplinaria, por cuanto está dirigido a la protección del ser humano destinatario de la ley disciplinaria, razón por la cual no se justifica que individuos de una misma condición (servidores públicos al servicio de Estado, que responden por la comisión de faltas disciplinarias derivadas de la infracción injustificada de sus deberes funcionales), no se les reconozca en todo su vigor, pues a los servidores públicos sancionados por autoridades judiciales les corresponde afrontar situaciones jurídicas disímiles y desventajosas a las que no están sometidos los servidores públicos sancionados por autoridades administrativas, por lo que es injusto el tratamiento diferencial de la sanción

disciplinaria adoptado por la misma ley con el concurso de las Altas Cortes al no ocuparse de este tema ni de la interpretación de dichas normas bajo la égida del principio de dignidad humana. Ahora bien, siendo el principio de dignidad humana uno de los pilares del Estado Social de Derecho, resulta compatible con los fines estatales, con todos los derechos, libertades y demás principios contenidos en la Carta Política de 1991, y al estar reconocido como principio rector en los distintos regímenes disciplinarios existentes en Colombia, es obvio colegir que la sanción disciplinaria está correlacionada con este principio por cuanto su destinatario es la persona humana, indistintamente de que ostente la calidad de servidor público o particular, por lo que se concluye que el tratamiento diferencial de la sanción disciplinaria contra los servidores públicos que autoriza la propia Constitución de 1991, la Ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A) y principalmente el artículo 111 de la Ley 270 de 1996 es violario del principio de dignidad humana, pues todos ellos tienen derecho a recibir un trato digno que conlleve a la optimización de sus derechos fundamentales y a que se les garantice la efectividad de los principios consagrados en la Carta Política y en la ley disciplinaria, pero sobre todo, a ser tratados con el respeto debido al ser humano con el fin de hacer real y efectivo el valor supremo de la justicia. Conforme con lo anterior, se concluye que el principio de dignidad humana se ve afectado porque los destinatarios de la sanción disciplinaria, en ambos casos, tienen la calidad de servidores públicos, responden disciplinariamente por la comisión de faltas disciplinarias y se les aplican las mismas sanciones, pero no existe justificación válida para que la ley le otorgue a unos mayores oportunidades de defensa que a otros al momento de controvertir la sanción disciplinaria.

2.2 PRINCIPIO DE IGUALDAD

La igualdad, en el contexto internacional y como elemento central del ser humano, está consagrada en el artículo 1° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo texto señala claramente que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Cada uno de ellos tiene derecho a recibir el mismo trato, porque lo justo es tratar de modo igual a quienes estén situados en pie de igualdad: Ser tratado justamente significa ser tratado en pie de igualdad. Esto quiere decir que los privilegios, por lo menos en lo que hace a la letra y espíritu de las leyes, deben desaparecer. Las mismas leyes rigen para todos los ciudadanos y le son aplicables sin excepción.

Por su parte, el artículo del 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen que las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia; que todos son iguales ante la ley, y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley contra toda discriminación

En la Constitución de 1991, la igualdad es entendida como un derecho fundamental, definida en el artículo 13, que literalmente dice: Todas las personas recibirán la misma protección y trato de las autoridades, y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

La igualdad también es uno de los principios de la función administrativa, así lo dice el artículo 209 constitucional: la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de **igualdad**, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

La orientación de la Carta Política parece estar dirigida a la comprensión de la igualdad desde el punto de vista de la denominada “igualdad ante la ley”, vinculando a las autoridades en todos los niveles del Estado a su efectividad en todos los procesos judiciales, actuaciones y procedimientos que se adelantan ante ellas. De esta manera, define la igualdad ante la ley, como el derecho de todos al goce de las mismas libertades y oportunidades sin discriminación alguna, y se señala como obligación del Estado, la de tomar medidas en pro de grupos discriminados o marginados, o que se encuentren en debilidad manifiesta.

En otro contexto, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratifica el espíritu del Principio de Igualdad, según el cual *Todas las personas son iguales ante los Tribunales y Cortes de Justicia*.

La Corte Constitucional expuso que la igualdad opera básicamente en tres niveles: i) Como valor fundante, contenido en el Preámbulo de la Constitución Nacional, que implica la imposición de un elemento que opera como pauta hermenéutica obligatoria; ii) Como derecho fundamental, en el inciso primero del artículo 13 de la Carta Política, al establecer como límite

de la actuación de los poderes públicos, y finalmente; iii) Como principio constitucional que establece el mandato de promoción de igualdad, precisando lo siguiente:

La Sala recuerda que este principio es un mandato complejo en un Estado Social de Derecho. De acuerdo con el artículo 13 Superior, comporta un conjunto de mandatos independientes y no siempre armónicos, entre los que se destacan (i) la igualdad formal o igualdad ante la ley, relacionada con el carácter general y abstracto de las disposiciones normativas dictadas por el Congreso de la República y su aplicación uniforme a todas las personas; (ii) la prohibición de discriminación, que excluye la legitimidad constitucional de cualquier acto (no solo las leyes) que involucre una distinción basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, o bien, la prohibición de distinciones irrazonables; y (iii) el principio de igualdad material, que ordena la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales (...)

La Corporación ha resaltado que el principio de igualdad posee un carácter relacional, lo que significa que deben establecerse dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas, antes de iniciar un examen de adecuación entre las normas legales y ese principio. Además, debe determinarse si esos grupos o situaciones se encuentran en situación de igualdad o desigualdad desde un punto de vista fáctico, para esclarecer si el Legislador debía aplicar idénticas consecuencias normativas, o si se hallaba facultado para dar un trato distinto a ambos grupos; en tercer término, debe definirse un criterio de comparación que permita analizar esas diferencias o similitudes fácticas a la luz del sistema normativo vigente; y, finalmente, debe constatarse si (i) un tratamiento distinto entre iguales o (ii) un tratamiento igual entre desiguales es razonable. Es decir, si persigue un fin constitucionalmente legítimo y no restringe en exceso los derechos de uno de los grupos en comparación (Sentencia C 178/14. Marzo 26 de 2014. MP: María Victoria Calle Correa)

El profesor Cepeda (2002), considera que los elementos constitutivos de la igualdad son los siguientes: i) La enunciación de principio general, bajo la fórmula según la cual “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley”; ii) La enunciación de la regla de prohibición de las discriminaciones, al disponer que “todas las personas recibirán la misma protección y trato y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación”; iii) La fijación del deber estatal de promover condiciones “para que la igualdad sea real y efectiva”; iv) El deber de adopción de “medidas a favor de grupos discriminados o marginados”, es decir, el deber de establecimiento de acciones afirmativas; v) Un mandato especial de protección a favor de “aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta” y finalmente vi) El mandato destinado a las autoridades públicas, de sancionar los abusos o maltratos que se cometan a las personas e condición de debilidad manifiesta.

La primera dimensión del principio de igualdad invoca la regla de prohibición de discriminación y el derecho al trato igualitario, cuyo contenido material comprende tres aspectos estructurales: i) En el derecho al trato igualitario, sobre el que puntualmente la Corte Constitucional ha señalado desde el comienzo que no se trata del derecho a ser igual a los demás, sino a ser tratado igual a los demás; ii) El derecho a no aceptar diferencias de trato, salvo que estas se encuentren constitucionalmente justificadas y por último, iii) En la enunciación de las llamadas categorías sospechosas o prohibidas (sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica), las que en caso de ser usadas como criterio de diferenciación o discriminación, indican la probable violación del Derecho.

La Corte en Sentencia C-221 de 1992, reiteró la regla de prohibición de discriminación y trato igualitario en los siguientes términos:

El principio de igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera sí el concepto de igualdad de la ley a partir de la igualdad abstracta, por el concepto de generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto solo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado (Sentencia C-221/92. Mayo 22 de 1992. MP: Alejandro Martínez Caballero).

De suerte que se impone la necesidad de adoptar criterios claros o una metodología, que resultase adecuada para identificar los casos en los que la diferencia de trato planteada por la ley o por los hechos resultase justificada o no, siendo para ello formulado el test de razonabilidad o test de igualdad el que, articulado sobre la base del principio de constitucionalidad, sería adoptado como metodología de evaluación de las diferencias de trato, también aplicable en los casos de restricciones del legislador, sobre otros derechos, de acuerdo con la regla según la cual toda limitación o especificación que haga el legislador de un derecho constitucional fundamental, debe ser evaluada a partir de un juicio de razonabilidad que comprende varios pasos.

La finalidad del test de igualdad ha sido aclarada por la Corte Constitucional de la siguiente manera:

El juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de análisis: (i) Establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o tertium comparationis, valga decir, precisar si los

supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza; (ii) Definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) Averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución. El test de igualdad, que se aplica en el juicio integrado de igualdad, en su metodología busca analizar tres objetos: (i) El fin buscado por la medida, (ii) El medio empleado y (iii) La relación entre el medio y el fin. Según su grado de intensidad, este test puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve. Para determinar cuál es el grado de intensidad adecuado a un caso sub judice, este Tribunal ha fijado una regla y varios criterios, como se da cuenta enseguida. La regla es la de que al ejercer el control de constitucionalidad se debe aplicar un test leve, que es el ordinario (Sentencia C 015/14. Enero 25 de 2014. MP: Mauricio González Cuervo)

La segunda dimensión de la igualdad en el ordenamiento jurídico colombiano se enfoca en el mandato constitucional de promoción y adopción de medidas afirmativas y de discriminación inversa o positiva, conforme con el ya citado artículo 13 de la Carta Política. La implementación de esta dimensión, según el profesor Quinche (2010), se efectúa desde los siguientes puntos de vista:

a) Con las acciones afirmativas, definidas por la Corte Constitucional, desde consideraciones del sistema norteamericano, como políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo sobre-representado, usualmente un grupo que ha sido discriminado tenga una mayor representación. Así pues, serían de este tipo las políticas de fomento y asistencia, tales como

los subsidios en servicios públicos, las ayudas educativas, los créditos blandos a productores, etc.

b) Con las medidas de discriminación inversa o positiva, que consisten también en políticas o medidas destinadas a favorecer a determinadas personas o grupos, más precisamente a aquellos históricamente marginados por aspectos como raza o género, respecto de bienes como educación, trabajo y participación.

De conformidad con el mandato de promoción del artículo 13 superior, las autoridades pueden introducir diferencias de trato, para favorecer la posición de personas o grupos como las mujeres, niños, indígenas y afrocolombianos, desde siempre sometidos a discriminación, a malos tratos y marginalidad. En términos concretos, por la discriminación inversa, se introducen diferencias de trato, en el intento de redimir la condición de quienes han sido históricamente discriminados.

La Corte Constitucional ha clasificado en dos grupos las acciones afirmativas que tienen como fundamento los incisos 2º y 3º del artículo 13 de la Constitución Política, referido a derecho a la igualdad, que señaló criterios materiales de justificación relacionados con marginaciones históricas o condiciones personales de debilidad o discapacidad; y en segundo término, las medidas dispuestas a lo largo de la Constitución en normas especiales, que privilegian ciertos sujetos de protección cualificada y que especifican el tipo de medida adoptada por el Constituyente para cada caso.

Finalmente, la tercera dimensión de la igualdad se enfoca básicamente en un mandato constitucional que se relaciona con la protección a persona de debilidad manifiesta que se derive de circunstancias particulares y concretas económicas, físicas, mentales. Para la Corte, este mandato se fundamenta en el concepto de discapacidad y la circunstancia de las personas puestas en condición de discapacidad, respecto de los cuales la orden dada por el Constituyente es la de articular políticas públicas idóneas y progresivas que permitan paliar las circunstancias de desigualdad física o mental que padece.

La Corte Constitucional configura su mandato definiendo un conjunto de prestaciones que implican la satisfacción de los siguientes elementos:

a) El goce efectivo del derecho, que proscribe la exclusión de grupos desfavorecidos en el disfrute del mismo.

b) La incorporación, dentro de las políticas públicas, de planes, recursos y medidas encaminadas a avanzar gradualmente en el logro de los fines estatales.

c) La fijación por parte del Estado, de la magnitud de sus compromisos y del ritmo de su cumplimiento (Sentencia T 595/2002. Agosto 1º de 2002. MP: Manuel José Cepeda Espinosa)

En materia disciplinaria el principio de igualdad aparece definido en la siguiente norma: Igualdad ante la ley disciplinaria. Las autoridades disciplinarias tratarán de modo igual a los destinatarios de la ley disciplinaria, sin establecer discriminación alguna por razones de sexo,

raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica (Ley 734 de 2002, artículo 15)

En los artículos 43 de la Ley 1862 de 2017, 13 de la Ley 1015 de 2006 y 10 de la Ley 1223 de 2007, la titulación y definición del principio de igualdad es similar a la del NCDU, por lo que son aplicables las anteriores consideraciones.

Acorde con la normativa interna e internacional autorizada en materia disciplinaria por el artículo 21 de la Ley 734 de 202, al consagrar el principio de integración normativa, que da prevalencia a los principios rectores de esta ley, a los de la Constitución Política y a la aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, se concluye entonces que, si uno de los fines del Estado es el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y asegurar la vigencia de un orden justo, es violatorio del principio de igualdad la diferencia de trato planteada en la Constitución Política y en Ley Estatutaria de la Administración de Justicia para los servidores públicos sancionados disciplinariamente por autoridades judiciales, pese a que es deber del Estado promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

El carácter relacional de estos dos grupos de servidores públicos que tienen atribuidas comunes cargas funcionales por su relación especial de sujeción con el Estado, tal como está concebido este sistema normativo, es susceptible de ser contrastado porque, para unos supone el ejercicio de nuevas oportunidades de defensa, en tanto que para otros genera una merma de sus derechos, desconociéndose así el valor fundamental de la justicia.

2.3 ESTUDIO DE CASOS

Con el propósito de reafirmar la hipótesis planteada en este trabajo se estudiarán tres casos disciplinarios de servidores públicos sancionados por distintas autoridades administrativas y otros tres casos de sancionados por la autoridad judicial en cabeza de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales y Superior de la Judicatura, a efectos de comprobar el plus de defensa y de mecanismos judiciales con los que cuentan los primeros con respecto a los otros cuando ambos cometen faltas disciplinarias de la misma naturaleza y se les imponen idénticas sanciones, en algunos casos, variables en los fallos por el término de las mismas.

CASO 1. Proceso Disciplinario de GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, Alcalde Mayor de Bogotá (período 2012 - 2015).
Entidad: Procuraduría General de la Nación – Rad. D 2013 – 661 – 576188.
Faltas Disciplinarias: Gravísimas – artículo 48 numerales 31 y 60 Ley 734 de 2002
Decisión primera instancia: 9 de diciembre de 2013
Decisión segunda instancia: 13 de enero de 2014.
Sanción: Destitución e Inhabilidad general por el término de 15 años para desempeñar funciones públicas.

La Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación adelantó el proceso disciplinario por la comisión de las faltas disciplinarias gravísimas, derivadas del cambio en el modelo de recolección de basuras e impedir que otros operadores, distintos a las entidades del Distrito Capital, prestaran en igualdad de condiciones el servicio público de aseo; dicho

proceso se tramitó bajo las ritualidades del procedimiento ordinario dentro del cual se le imputaron dos cargos, y posteriormente se profirió el fallo de primera instancia de fecha 9 de diciembre de 2013, mediante el cual fue sancionado con **DESTITUCION E INHABILIDAD PARA EJERCER CARGOS PUBLICOS POR EL TERMINO DE 15 AÑOS**, decisión contra la que interpuso el recurso de reposición.

Mediante providencia de fecha 13 de enero de 2014 se desató el recurso de reposición, confirmándose la decisión de primera instancia, motivo por el cual se solicitó al Presidente de la Republica que ejecutara la sanción, por lo que dicho funcionario expidió el Decreto No. 570 del 20 de marzo del 2014, ordenando la destitución del sancionado. Sin embargo, la decisión no pudo hacerse efectiva debido a que el sancionado interpuso las siguientes acciones judiciales:

a) Expediente: Acción de tutela

Entidad: Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Accionado: Procuraduría General de la Nación

Accionante: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO

Fecha y Decisión: 17 de enero de 2014: Declarar improcedente la acción de tutela.

La decisión anterior fue impugnada por lo que el Consejo de Estado a través de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo profirió la sentencia de fecha 5 de marzo de 2014, mediante la cual confirmo la sentencia antes reseñada.

Adicionalmente, la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante sentencia SU-355 de fecha 11 de junio de 2015, Expediente T-4.325.260, procedió a revisar los fallos de tutela contenidos en las referenciadas sentencias, ratificando la improcedencia de la acción constitucional. Es necesario aclarar que no fueron estas las únicas acciones de tutela presentadas por diversos actores para dejar sin efectos la sanción disciplinaria impuesta a este servidor público de elección popular, las que a la postre no impidieron el resultado logrado por los defensores del sancionado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

b) Expediente: 1742-13.

Entidad: Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH

Peticionario: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO.

Fecha presentación petición: 28 octubre de 2013

Derechos violados: garantías judiciales, derechos políticos, igualdad ante la ley, protección judicial, integridad personal, deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

Fecha declaración admisibilidad: Diciembre 6 de 2016 (en relación con los artículos 8º, 23, 24 y 25 de la Convención Americana, en conexión con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento).

c) Expediente: 11001032500020140036000. Radicado Interno: 1131-2014

Entidad: Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Demandante: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO

Demandado: Nación – Procuraduría General de la Nación

Fecha y Decisión: Noviembre 15 de 2017 - Nulidad de los actos administrativos sancionatorios proferidos el 9 de diciembre de 2013 y el 13 de enero de 2014 por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación.

La demanda fue admitida por auto emitido el 10 de abril de 2014 y, mediante auto del 13 de mayo del 2014 se decretó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos demandados, con el argumento de que *la sanción se imputó a título de dolo bajo argumentos que no constituían una motivación que, de manera razonable y con suficiencia probatoria, permitiera atribuir, sin dubitación alguna, una falta disciplinaria de esa naturaleza.*

Por auto de fecha 17 de marzo del 2015 la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió el recurso de súplica presentado por la accionada Procuraduría General de la Nación, y agotados los trámites procesales, dicha Corporación profirió la sentencia de fecha 15 de noviembre de 2017, en cuya parte resolutive dispuso lo siguiente:

PRIMERO. DECLARAR LA NULIDAD de los siguientes actos administrativos: *1. Decisión de única instancia proferida por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, de fecha 9 de diciembre del 2013, mediante la cual se impuso sanción de destitución e inhabilidad general por el término de 15 años al señor Gustavo Francisco Petro Urrego. 2. Decisión del 13 de enero del 2014, proferida por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, que resolvió no reponer y en consecuencia confirmar el fallo de única instancia del 9 de diciembre del 2013.*

SEGUNDO. A título de restablecimiento del derecho **ORDENAR** a la Procuraduría General de la Nación que pague los salarios y prestaciones dejados de percibir por el

accionante durante el tiempo que estuvo efectivamente separado del servicio, de conformidad con lo expresado en la parte motiva de esta providencia.

La suma que corresponda a las condenas deberá indexarse conforme a la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Indica final}}{\text{Indica inicial}}$$

En el que el valor presente (R) resulta de multiplicar el valor histórico (Rh), que corresponde a la suma adeudada, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia certificado por el DANE, por el índice inicial vigente a la fecha en que debió realizarse el pago correspondiente. Es claro que, por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, respecto de cada obligación, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

TERCERO. OFICIAR a la División de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación para que registre esta decisión en el Sistema de Información de Registro de Sanciones e inhabilidades, SIRI, y, en consecuencia, proceda a efectuar la correspondiente desanotación de las sanciones impuestas.

CUARTO. ORDENAR que, por Secretaría General de la Corporación, una vez en firme esta decisión, se expida, con destino a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la información requerida mediante el oficio 20175010046781-GDI, suscrito por la Directora de Defensa Jurídica de la entidad, para los fines pertinentes.

QUINTO: ORDENAR que, por Secretaría General de la Corporación, una vez en firme esta decisión, se expida, con destino a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, copia de la presente decisión.

SEXTO: EXHORTAR al Gobierno Nacional, al Congreso' de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que en un plazo, no superior a dos (2) años, contado a partir de la notificación de esta providencia, implemente las reformas a que haya lugar, dirigidas a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el orden interno, con fundamento en las consideraciones emitidas y la ratio decidendi de esta sentencia. Para los efectos de este numeral, **comuníquese** esta decisión al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República y al señor Procurador General de la Nación (...).

Es de anotar que en dicha sentencia se destacó el alcance del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho, al señalar lo siguiente:

En efecto, dentro de este contexto de derecho viviente, las instituciones y la democracia colombiana adelantaron un proceso de robustecimiento a partir de la Constitución de 1991, que sustentada en el principio de la dignidad humana, los derechos fundamentales y las libertades públicas consolidó el sometimiento del Estado al Derecho bajo la forma de Estado Constitucional. Sin embargo, la constitucionalmente plausible estructura del Estado, que puso al ciudadano y la satisfacción de sus necesidades en el centro de la acción del aparato gubernativo, no resulta totalmente inmune ni ajena a las distorsiones jurídicas, ni a los peligros que involucra la concentración del poder, de ahí la existencia del sistema de pesos y contrapesos, como del control de legalidad sobre los actos de los gobernantes que realiza la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

CASO 2. Proceso Disciplinario contra GLORIA TERESA GARCIA VARELA, Juez Veinticinco Civil Municipal de Cali.
Expediente: Radicado No. 76001 11 02 000 2010 00145 04

Entidad: Consejo Superior de la Judicatura - Sala Jurisdiccional Disciplinaria.
Falta Disciplinaria: Gravísima – Artículos 2, 4 y 7 de la Ley 1010 de 2006
Decisión primera instancia: 11-10-2010 - Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca
Decisión segunda instancia: 19-01-2011 Sala Jurisdiccional Disciplinaria – Consejo Superior de la Judicatura.
Sanción: DESTITUCIÓN SIN INHABILIDAD.

En primera instancia la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de dicha Corporación adelantó investigación disciplinaria contra la servidora pública en la calidad anotada por la comisión de las faltas disciplinarias gravísimas, tipificadas en los numerales 2, 4 y 7 de la Ley 1010 de 2006, constitutivas de acoso laboral, siendo víctima de tal conducta el Oficial Mayor o Sustanciador en propiedad Secretario de dicho Juzgado.

El proceso disciplinario concluyó con la sentencia de primera instancia proferida el 11 de octubre de 2010, mediante la cual se sancionó a la funcionaria judicial con DESTITUCION, en la que inexplicablemente se omitió indicar la inhabilidad concurrente y el termino de la misma, decisión que fue apelada y posteriormente confirmada en idéntico sentido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según consta en la sentencia de fecha 19 de enero de 2011, la cual hace tránsito a cosa juzgada material.

CASO 3. Proceso Disciplinario contra JASSON JADITH MIRANDA FABRA, Patrullero Policía Nacional.

Entidad:	Oficina Control Interno Disciplinario Departamento Policía de Cauca
Falta Disciplinaria:	Gravísima – numeral 9º del art. 34 y numeral 15 del art. 35 Ley 1015 de 2006.
Decisión primera instancia:	16-06-2009.
Decisión Segunda Instancia:	26 – 02 - 2010.
Sanción:	Destitución e Inhabilidad general de 12 años

La Oficina de Control Interno Disciplinario del Departamento de Policía de Cauca adelantó proceso disciplinario a través de las ritualidades del procedimiento verbal, contra el policial en mención por omitir judicializar a dos mujeres que fueron capturadas con alucinógenos, conducta que fue calificada como falta disciplinaria gravísima, adecuándola a los tipos disciplinarios descritos en los artículos 34.9 “«[...] Realizar una conducta descrita en la ley como delito, a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo [...]» y 35.15 «[...] Dejar de informar o hacerlo con retardo, los hechos que debe ser llevados a conocimiento del superior por razón del cargo o servicio [...]».

Según esa autoridad disciplinaria la conducta atribuida al sancionado fue realizada a título de dolo, dando origen a la sanción de destitución e inhabilidad general por el término de doce años para ejercer funciones públicas, decisión impugnada y conformada por la Inspección Delegada Región de Policía.

Expediente: 11001-03-25-000-2011-00519-00(2009-11)

Entidad: Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda – Subsección B

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho:

Demandante: JASSON JADITH MIRANDA FABRA

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Decisión: Sentencia del 23 de Marzo de 2017

Efectuado el control integral de legalidad de los actos administrativos disciplinarios demandados se profirió la sentencia, en cuya parte resolutive se dispuso lo siguiente:

***Primero:** Declarar la nulidad parcial de la decisión disciplinaria de primera instancia proferida el 16 de junio de 2009 por la Oficina de Control Disciplinario Interno INSGE DECAU y de la decisión de segunda instancia del 26 de febrero de 2010 emitida por la Inspección Delegada Región de Policía núm. 4 en lo que respecta a la declaratoria de culpabilidad del patrullero Jasson Jadith Miranda Fabra con relación a la falta disciplinaria señalada en el ordinal 9.º del artículo 34 de la ley 1015 de 2006.*

***Segundo:** Negar la nulidad de los actos demandados en cuanto al segundo cargo imputado en contra del demandante, falta disciplinaria señalada en el artículo numeral 15 del artículo 35 de la Ley 1015 de 2006 consistente en «[...] Dejar de informar o hacerlo con retardo, los hechos que debe ser llevados a conocimiento del superior por razón del cargo o servicio [...]».*

***Tercero:** Modificar la sanción impuesta al accionante de destitución e inhabilidad de general y en su lugar, imponerle la de suspensión e inhabilidad especial por el término de 12 meses sin derecho a remuneración conforme el ordinal 2º del artículo 39 de la Ley 1015 de 2006 (Negrillas y subrayas fuera de texto).*

***Cuarto:** Se ordena a la entidad demanda a reintegrar al patrullero Jasson Jadith Miranda Fabra a un cargo de igual categoría. Así mismo deberá pagar los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir desde el día 10 de junio del año 2011 (fecha en que se cumple la suspensión de doce meses) y hasta que se efectúe el reintegro, sin solución de continuidad.*

Las sumas ordenadas serán indexadas teniendo en cuenta la fórmula indicada en la parte motiva (....)

Obsérvese que al efectuarse el control integral de legalidad del acto administrativo disciplinario, el Consejo de Estado no solo declaró la nulidad de los actos administrativos acusados proferidos en primera y segunda instancia por la Oficina de Control Interno Disciplinario y por la Inspección Delegada Región de Policía, respectivamente, sino que terminó modificando sustancialmente la sanción disciplinaria impuesta por estas dos autoridades administrativas, ya que la aminoró y adecuó a la situación fáctica, jurídica y probatoria registrada en el proceso, por lo que pasó de una sanción de destitución e inhabilidad para ejercer funciones públicas por el término de doce (12) años a una suspensión e inhabilidad especial por el término de doce (12) meses.

CASO 4. Proceso Disciplinario contra JORGE ISAAC MIRA ESCUDERO, Juez de Paz de la Comuna 10 Centro Oriental de Medellín.
Entidad: Sala Jurisdiccional Disciplinaria - Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia.
Falta Disciplinaria: Grave – numeral 1° del artículo 153 de la Ley 270 de 1996
Decisión primera instancia: 21-07-2010 – Remoción del cargo.

Decisión Segunda Instancia: 04-05-2011 Sala Jurisdiccional Disciplinaria – Consejo Superior de la Judicatura – Rad. 05001 11 02 000 2007 00461 01.

Sanción: SUSPENSION DEL CARGO E INHABILIDAD POR EL TERMINO DE DOCE (12) MESES.

Con fundamento en la queja instaurada por la señora IBETTY HERRERA UBARTE, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia, adelantó proceso disciplinario a través del procedimiento ordinario contra el señor JORGE ISAAC MIRA ESCUDERO, en la condición anotada, por haber infringido el deber previsto en el numeral 1° del artículo 153 de la Ley 270 de 1996, toda vez que desconoció los artículos 9, 10 y 23 de la Ley 497 de 1999 y el artículo 29 de la Constitución Nacional, *“al haber realizado una audiencia de conciliación en equidad, desbordando las normas del debido proceso e inclinando la balanza a favor de una de las partes...”*.

La conducta antes descrita fue calificada como falta disciplinaria grave, cometida a título de dolo, por lo que fue sancionado en primera instancia con REMOCIÓN DEL CARGO, decisión que fue consultada al no ser apelada por el sancionado, siendo modificada para esa superioridad para en su lugar proferir sentencia de fecha 4 de mayo de 2011, mediante la cual impuso sanción de **SUSPENSIÓN en el ejercicio de Juez de Paz, por el término de doce (12) meses e inhabilidad especial por el mismo término**, la cual se encuentra ejecutoriada y hace tránsito a cosa juzgada.

CASO 5. Proceso Disciplinario contra HERNANDO GUZMÁN PINZÓN.
Entidad: Oficina de Control Interno Disciplinario del Ministerio de Defensa
Falta Disciplinaria: Grave – a título de culpa grave
Decisión primera instancia: 13-06-2005.
Decisión Segunda Instancia: 08-07- 2005 – Ministro de Defensa.
Sanción: Suspensión de funciones por el termino de veinte (20) días

La autoridad administrativa referenciada adelantó investigación disciplinaria con ocasión del trámite irregular de varios procesos penales por desertión, que lleva el Juez 75 de instrucción Penal Militar, Hernando Guzmán Pinzón, contra los soldados Jairo Fonseca Chocontá, Wilson Mauricio Ruíz Rincón, Hilmer Anderson Ortega Rodríguez y Tomás Gabriel Marín Aldana, radicados con los **Nos.1292, 1293, 1294 y 1264.**

Surtidos los trámites procesales correspondientes se profirió sanción disciplinaria consistente en SUSPENSION DE FUNCIONES POR EL TERMINO DE 20 DIAS, decisión que fue apelada por el sancionado y posteriormente confirmada en segunda instancia.

Expediente: 11001-03-25-000-2012-00039-00(0147-12)

Entidad: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección A.

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Demandado: LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Demandante: HERNANDO GUZMÁN PINZÓN.

Decisión: 23-02-2014: Anula actos administrativos sancionatorios.

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A. de aquel entonces, el sancionado presentó demanda, con el propósito de obtener la nulidad de los actos disciplinarios sancionatorios de primera instancia emitidos el 13 de mayo de 2005 y el 8 de julio de 2005, por medio de los cuales la Oficina de Control Interno Disciplinario del Ministerio de Defensa Nacional lo sancionó, y el Ministro de Defensa resolvió el recurso de apelación, confirmando en su integridad el fallo sancionatorio impugnado, y también la Resolución No. 000177 del 15 de agosto de 2005 emanada de la Dirección Ejecutiva de la Justicia Penal Militar, mediante la cual se hizo efectiva la sanción impuesta.

La sentencia judicial emitida por dicha Corporación en su parte resolutive dispuso lo siguiente:

Primero.- ACCEDER a las pretensiones de la demanda dentro del proceso promovido por el Sr. HERNANDO GUZMÁN PINZÓN contra la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, por lo tanto se anulan los efectos de los actos demandados, conforme lo expuesto en la parte motiva. En consecuencia, y a título de restablecimiento:

Segundo. SE ORDENA: i) Tener como laborados para todos los efectos legales, sin solución de continuidad, los veinte (20) días de suspensión; ii) pagar al demandante los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir durante dicho término, y el monto que arroje deberá ser indexado en los términos del artículo 178 del C.C.A., aplicando para ello la fórmula que de antaño tiene establecida el Consejo de Estado, y iii) la cancelación del registro de la sanción en la Procuraduría General de la Nación y cualquier anotación que se haya hecho en la historia laboral del Sr. Hernando Guzmán Pinzón (...).

CASO 6. Proceso Disciplinario contra GIOVANNY LARRARTE, Conjuez Sala Jurisdiccional Disciplinaria - Consejo Seccional de la Judicatura del Cauca.
Expediente: 110010110200020090093-00
Entidad: Sala Jurisdiccional Disciplinaria - Consejo Superior de la Judicatura.
Falta Disciplinaria: Grave - Artículo 153 numeral 1º Ley 270 de 1996
Decisión de única instancia: 23-11-2011 - SUSPENSION POR EL TERMINO DE UN MES.

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura adelantó investigación disciplinaria contra Giovanni Larrarte, Conjuez de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Cauca, por la comisión de la falta disciplinaria tipificada en el numeral 1º del artículo 153 de la Ley 270 de 1996, derivada de la mora de 17 días para fallar una acción de tutela, la cual fue calificada como grave, realizada a título de culpa grave, decisión que fue confirmada en grado de consulta y que hace tránsito a cosa juzgada material.

Como se puede evidenciar, los casos disciplinarios antes reseñados corroboran que existe una afectación normativa ostensible en lo que se refiere al tratamiento legal de la sanción disciplinaria impuesta por autoridades administrativas y judiciales, que ratifica el plus de defensa y de oportunidades de los servidores públicos sancionados por las primeras con respecto a los sancionados por estas últimas, configurándose así una clara violación de los principios de dignidad humana e igualdad en consonancia con el derecho fundamental al

debido proceso, escollo que sólo podrá superarse con una nueva reforma constitucional y legal que lo proscriba del ordenamiento jurídico interno, y en su lugar unifique las reglas del sistema de justicia disciplinaria y las armonice con el control legal integral del que debe estar revestida la sentencia judicial, toda vez que el Acto Legislativo No. 02 de 2015 apenas mutó la función jurisdiccional disciplinaria a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, estableció su conformación, señaló las calidades para ser magistrados y dio apertura para que una nueva ley le atribuya al Colegio de Abogados la función de examinar la conducta y sancionar las faltas disciplinarias de los abogados en ejercicio de la profesión.

De tal manera que sigue latente la necesidad de promover una reforma constitucional y legal de carácter sustancial que proscriba el tratamiento diferencial, discriminatorio y desigual existente para los sancionados por autoridades judiciales, pues esta última reforma constitucional no abordó el tema a la luz de los principios de dignidad humana e igualdad.

CAPÍTULO III. SÍNTESIS

3. HACIA LA CONSOLIDACION DE UNA PROPUESTA QUE GARANTICE LOS PRINCIPIOS DE DIGNIDAD HUMANA E IGUALDAD DE LA SANCION DISCIPLINARIA

En su intento por buscar una solución que avoque por la unidad del tratamiento de la sanción disciplinaria en Colombia han surgido varias propuestas de tratadistas y estudiosos del tema a cerca de las variables del control de legalidad sobre el acto administrativo disciplinario que profiere la Procuraduría General de la Nación, las Personerías Municipales y Distritales, las Oficinas de Control Interno de las entidades y demás órganos del Estado.

1. Especialización de la función del control jurisdiccional de la actividad disciplinaria, confiándole esta labor a una sala especializada del Consejo de Estado (propuesta sustentada por el profesor Gómez Pavajeau, 2009, p. 144, 145 y 146).

Esta propuesta no tuvo acogida porque dentro de las atribuciones que le dio la Ley 1437 de 2011 a la Sala Plena del Consejo de Estado está la de distribuir las funciones, que no deban ser ejercidas en pleno, entre las Salas de Decisión que organice la ley, las secciones y subsecciones que la constituyan, con base en los criterios de especialidad y de volumen de trabajo (Ley 1437 de 2011, art. 109.6). Además, porque mediante el Acuerdo No. 55 de 2003, se modificó el Reglamento Interno del Consejo de Estado, ordenando la distribución de sus negocios entre las secciones, y actualmente el conocimiento de los procesos a través del medio

de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos disciplinarios sancionatorios, lo tiene asignado la Sección Segunda, Subsección A y B.

2. Recurso Especial de Control de legalidad sobre las decisiones disciplinarias, adoptadas mediante actos administrativos disciplinarios, al que procesalmente se le establecería una distribución de competencias, según que la decisión fuere adoptada por el Procurador General de la Nación o sus subalternos, recurso especial que tendría que ser de única instancia (propuesta sustentada por el Profesor y ex Consejero de Estado Rafael Oestean De La Font Pianeta, 2012 p. 47 y 50).

3. En esta búsqueda de soluciones, otros estudiosos del tema se inclinan por la consolidación de la jurisdicción disciplinaria en un solo órgano en el que confluyan, sin excepción todos los usuarios del sistema o régimen disciplinario, con el que se garantizaría, entre otros aspectos, el principio integral de la doble instancia, que permitiría que la instrucción de los procesos disciplinarios corra por cuenta de una autoridad administrativa, en tanto que el juzgamiento lo asuma exclusivamente una autoridad judicial, con lo que de paso se solucionaría, entre otros tópicos, la controversia desatada con ocasión de la sanción disciplinaria proferida por autoridades administrativas contra funcionarios públicos de elección popular, como lo ocurrido recientemente con la declaratoria de nulidad del fallo disciplinario emitido el 15 de noviembre de 2017 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a favor de GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, en su calidad de Alcalde Mayor de Bogotá, D.C, Expediente No. 11001032500020140036000. Radicado

Interno: 1131-2014, en el que se impartió la orden al Gobierno Nacional, al Congreso de la Republica y a la Procuraduría General de la Nación para que, en un término no superior a dos años, contados a partir de tal decisión, implementaran las reformas a que hubiera lugar para adecuar la legislación interna a lo establecido en tal sentido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El anterior pronunciamiento demanda de las autoridades requeridas la unificación de esfuerzos para darle cabal cumplimiento a esa orden judicial, y conllevaría a una modificación sustancial de la estructura del Estado, para lo cual se requiere no solo la voluntad política sino un cambio de paradigma en el tradicional sistema de justicia disciplinaria.

Las tres propuestas anteriores no avocan el problema planteado en este trabajo, manteniendo vigente el tratamiento desigual de la sanción disciplinaria impuesta por autoridades administrativas y judiciales.

Entre tanto, la propuesta planteada en este trabajo se circunscribe a lo que sería la eventual modificación de los artículos 256 y 257 de la Constitución Política, vigentes aun nuestro sistema jurídico en virtud del fenómeno de reviviscencia de la norma (sentencias C-402 de 2010 y C-251 de 2011), toda vez que el artículo 17 del Acto Legislativo No. 02 de 2015 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-285 de 2016, y la derogatoria del artículo 111 de la Ley 270 de 1996, para lo cual se tendrá en cuenta la siguiente exposición de motivos:

3.1 EXPOSICION DE MOTIVOS PARA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL QUE PROPUGNE POR EL TRATAMIENTO IGUALITARIO DE LA SANCION DISCIPLINARIA

Los precedentes judiciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre la naturaleza de la sanción disciplinaria si logran interpretarse de manera sistemática con los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Estado colombiano, como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana de Derechos Humanos, y con la normativa interna que desarrolla los principios de dignidad humana e igualdad en los distintos regímenes disciplinarios vigentes en Colombia, justificarían una REFORMA CONSTITUCIONAL y LEGAL, que armonice no solo con el bloque de constitucionalidad sino con estos dos principios fundantes del Estado Social de Derecho, por cuanto es la propia Constitución Política, como norma de normas (art.4º superior) la que autoriza su respeto y la prevalencia de los fines esenciales del Estado, uno de los cuales es la de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Política.

Las normas constitucionales a modificar serían los artículos 256 y el 257, que textualmente dicen:

ARTICULO 256. *Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones:*

1. Administrar la carrera judicial. 2. Elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales. 3. Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley. 4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales. 5. Elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso. 6. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones. 7. Las demás que señale la ley.

ARTÍCULO 257. *Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:*

1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales. 2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales. 3. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador. 4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales. 5. Las demás que señale la ley.

El artículo 111 de la Ley 270 de 1996 que se propone derogar, textualmente dice lo siguiente:

ARTICULO 111. ALCANCE. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria se resuelven los procesos que por infracción a sus regímenes disciplinarios, se adelanten contra los funcionarios de la Rama Judicial, salvo sobre aquellos que gocen de fuero especial según la Constitución Política, los abogados y aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. Dicha función la ejerce el Consejo Superior de la Judicatura a través de sus Salas Disciplinarias. Las providencias que en materia disciplinaria se dicten en relación con funcionarios judiciales son actos jurisdiccionales no susceptibles de acción contencioso-administrativa. Toda decisión disciplinaria de mérito, contra la cual no proceda ningún recurso, adquiere la fuerza de cosa juzgada.

Como antecedentes de lo planteado en relación con la función jurisdiccional disciplinaria que tiene atribuida la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y sus homólogas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, se tiene varias iniciativas de reforma constitucional a partir de los años 2002, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2015 por parte del Gobierno Nacional, del Ministerio de Justicia, de la Comisión de Expertos de la Justicia y del mismo Consejo Superior de la Judicatura, que van desde la modificación de la elección de sus Magistrados, la desaparición del órgano de gobierno, la exclusión del régimen disciplinario contra abogados en ejercicio para que lo asuman su Colegiaturas, la exclusión del conocimiento de las acciones de tutela como medida de descongestión de estos despachos judiciales, hasta la eliminación de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura por la denominada Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

La Reforma Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional contenido en el Acto Legislativo 02 de 2015, mediante el cual se reformó la Constitución Política de Colombia en sus artículos 254 a 257, se circunscribió a la creación de la Comisión Nacional y Seccional de Disciplina

Judicial, que asumirán la función jurisdiccional disciplinaria de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, desapareciendo las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior y Consejos Seccionales de la Judicatura, refiriéndose básicamente a la organización de la Rama Judicial, sin abordar el problema planteado con respecto al tratamiento diferencial de la sanción disciplinaria, por lo que se concluye que dicha reforma tampoco se ocupó de zanjar la diferencia de trato existente entre la sanción disciplinaria que emana de autoridades y judiciales, con el agravante de que su artículo 17 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-285 de 2016.

La justificación para la derogatoria del artículo 111 de la Ley 270 de 1996 se funda en que es esta norma la que determina la hegemonía del tratamiento diferencial que adquiere la sanción disciplinaria que emana de la autoridad judicial, al señalar que las providencias que en materia disciplinaria se dicten en relación con funcionarios judiciales son actos jurisdiccionales no susceptibles de acción contencioso-administrativa, y que toda decisión disciplinaria de mérito, contra la cual no proceda ningún recurso, adquiere la fuerza de cosa juzgada material.

La calificación legal del acto jurisdiccional que contiene la sanción disciplinaria y la restricción de los funcionarios de la Rama Judicial de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para controvertir la legalidad de las decisiones judiciales disciplinarias, es violatoria de los principios de la dignidad humana y de igualdad de los destinatarios de este régimen disciplinario, pues otorga un tratamiento indigno, desigual e injusto con respecto a los servidores públicos sancionados por autoridades administrativas, ya que a diferencia de los

primeros, estos últimos cuentan con un plus de garantías sustanciales y procedimentales, como son el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art.138 C.P.A.C.A.), la revocatoria directa cuando el acto administrativo disciplinario infrinja manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que deban fundarse, y cuando con él se vulneren o amenacen derechos fundamentales (art. 49 Ley 1474 de 2011), y excepcionalmente la acción de tutela.

Formal y sustancialmente, el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria implica el desarrollo de una serie de actos procesales que culminan en la expedición de un acto final (sentencia), llamado a definir el punto controvertido con fuerza de verdad legal, que es precisamente lo que acontece con las providencias emitidas por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y sus homólogas de los Consejos Seccionales de la Judicatura en desarrollo de esa función.

En otros términos, al crearse el Consejo Superior de la Judicatura se instituyó un órgano imparcial e independiente, al cual se encomendó por mandato de la Constitución la misión de administrar justicia en materia disciplinaria, en el interior de la Rama Judicial y por fuera de ella, en relación con los abogados en ejercicio de su profesión.

La Corte Constitucional ha indicado que el espíritu de la Constitución para efectos de aplicación de la potestad disciplinaria en relación con los funcionarios judiciales, se orienta a preferir que una autoridad eminentemente jurisdiccional a través de un proceso ejerza esta potestad disciplinaria, y así ha sido concebido este incipiente sistema de justicia disciplinaria,

dado que la ley estatutaria que lo consagra no preestablece sus propias sanciones ni el procedimiento que debe surtir para la imposición de las mismas, pues en estos aspectos hace el reenvío normativo a la Ley 734 de 2002.

Esta misma ley disciplinaria en su artículo 195 dispone que en la aplicación del régimen disciplinario para los funcionarios judiciales prevalecerán i) los principios rectores de la Constitución Política, ii) los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, iii) la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, iv) las normas aquí contenidas y v) las consagradas en el Código Penal y de Procedimiento Penal.

En este orden jerárquico se encuentran en primer lugar los principios rectores de la Constitución Política de 1991, entre ellos: la dignidad humana, considerado principio fundante del Estado Social de Derecho (art.1º); la igualdad, con su doble connotación como principio de la función pública (art. 209) y como derecho fundamental (art.13), y el derecho al debido proceso (art.29).

En segundo lugar, los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia, entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que define el principio de igualdad en su artículo 7, al señalar que todas las personas son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra las garantías judiciales dentro del proceso jurisdiccional o administrativo en su artículo 8, titulado debido proceso:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) Derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) Comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

c) Concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) Derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y h) Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia (Convención Americana de Derechos Humanos, 1966, art. 8)

Tanto en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como en el artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se ratifica el espíritu del Principio de Igualdad y Dignidad Humana en relación con los sujetos disciplinables.

La Corte Constitucional explica las diferentes maneras en las que el bloque de constitucionalidad integra los Tratados Internacionales en el sistema jurídico nacional. La primera es la integración normativa, establecida en el primer inciso del artículo 93 superior, que aplica para aquellos Tratados Internacionales ratificados por Colombia que reconocen Derechos Humanos, es decir, que su incorporación es directa y puede comprender incluso derechos que no estén reconocidos en la Carta Política. La segunda es el referente interpretativo, basado en el segundo párrafo del mismo artículo 93, cuya modalidad de integración y de interpretación ha reconocido que los Tratados que contemplan Derechos Humanos cuya limitación no está prohibida en estados de excepción, también hacen parte del bloque de constitucionalidad como herramientas interpretativas que permiten analizar la legitimidad de la normativa interna.

El tercer lugar de estas fuentes de derechos es la Ley 270 de 1996, la cual establece el catálogo de faltas disciplinarias de los funcionarios y empleados pertenecientes a la rama

judicial. No obstante, los principios rectores de los que se nutre, las sanciones y el procedimiento, son los previstos en la Ley 734 de 2002.

Nótese que es precisamente el artículo 111 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la norma que justifica derogarse, pues en un Estado Social de Derecho regido por principios legales y supra-legales no se justifica que ella propicie una situación de indefensión, desigualdad y discriminación para los sujetos disciplinables del régimen disciplinario judicial.

El Régimen Disciplinario Judicial restringe la posibilidad de que el sancionado acuda ante la jurisdicción contencioso administrativa o ante otra instancia para equiparar las opciones de defensa que tienen los servidores públicos sancionados por autoridades administrativas, desconociendo además la esencia de la potestad disciplinaria, la naturaleza y fines del proceso disciplinario, ya que este no es un proceso jurisdiccional en estricto sentido como erróneamente lo han interpretado las altas cortes y la doctrina, sino un proceso judicial especial, cuya finalidad es distinta a la de los procesos que normalmente son sometidos al conocimiento y decisión de los jueces de la Republica; se trata pues, de una actuación judicial que materializa el accionar punitivo estatal en razón de la relación especial de sujeción que los destinatarios de este régimen tienen con el Estado, cuyo objetivo no es otro que el de garantizar los fines estatales y los principios de la función pública, previstos en los artículos 2º y 209 constitucionales.

La cuarta fuente de derechos, es la Ley 734 de 2002 que dispuso la incorporación de los principios de dignidad humana e igualdad en sus artículos 8 y 15, que hacen parte del listado

de los principios rectores de la ley disciplinaria, los cuales son vinculantes para el operador disciplinario. La quinta y última de estas fuentes de derecho son las normas del Código Penal y de Procedimiento Penal, que incorporaron de entrada en su artículo 1° el principio de dignidad humana, y el principio de igualdad en sus artículos 7 y 4, respectivamente.

El control disciplinario sobre los funcionarios y empleados pertenecientes a la Rama Judicial, tiene dos fuentes normativas: la Ley 734 de 2002 y la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia - 270 de 1996-, la cual obliga al reenvío normativo a la primera en los aspectos no regulados en ella. Por consiguiente, mientras se unifican las normas de este régimen, deben armonizarse estas dos fuentes de Derecho, sin que este ejercicio o la falencia advertida implique menoscabo de las garantías procesales que le otorgan a estos sujetos disciplinables los tratados internacionales suscritos por el Estado Colombiano y ratificados por el Congreso de la Republica, las cuales están reconocidas en el artículo 29 de la Carta Política de 1991 para el trámite de los procesos judiciales y administrativos.

Desde esta perspectiva, el tratamiento legislativo, jurisprudencial y doctrinal dado a la sanción disciplinaria que emana de la autoridad judicial, en nuestro criterio, vulnera los principios de dignidad humana e igualdad, pues la prohibición de ejercer el control integral de legalidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo restringe el ejercicio de las garantías procesales que integran el derecho fundamental al debido proceso predicable en toda actuación judicial y administrativa, distinción que no tiene sentido lógico entre quienes tienen que afrontar cargas comunes derivadas del ejercicio de sus deberes funcionales por la relación especial de sujeción que tienen con el Estado, lo que a la postre mitiga la preservación del

valor de la justicia, haciendo nugatorios tales principios, los cuales son aplicables en los aspectos sustanciales y procesales del régimen disciplinario de funcionarios judiciales.

Agréguese que, la dignidad humana como principio fundante del Estado social de derecho es inmanente a la condición del sujeto disciplinable, cuyas garantías deben preservarse en desarrollo del proceso disciplinario – administrativo o judicial - del que emerge la sanción disciplinaria impuesta por la autoridad revestida de potestad disciplinaria, y está inescindiblemente unida al principio de igualdad en tanto que también es entendida como valor fundante del ordenamiento jurídico, como principio constitucional y como derecho fundamental autónomo; más aún, es reconocida universalmente como imperativa en el ordenamiento jurídico, de aplicación irrestricta en los sistemas jurídicos contemporáneos e incorporada al ordenamiento jurídico colombiano al formar parte del bloque de constitucionalidad, pues se reitera están reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El tratamiento indigno y desigual de la sanción disciplinaria de los funcionarios judiciales (magistrados, jueces y fiscales) y demás destinatarios del régimen disciplinario judicial, se insiste, está autorizado por la propia ley (art.111 Ley 270 de 1996), al otorgarle al acto jurisdiccional sancionatorio la calidad de sentencia judicial con efectos de cosa juzgada material, lo que no es más que una mutilación de las sus garantías constitucionales en materia procesal disciplinaria, ya que al sancionado solo le queda reservada, de manera excepcional, la

acción de tutela para restarle, así sea temporalmente, los efectos a la sanción disciplinaria judicial.

En consecuencia, es desatinada la redacción de la norma acusada, puesto que a partir de la categorización del acto jurisdiccional disciplinario como sentencia judicial, se ofrece un trato desigual y discriminatorio con respecto al tratamiento que recibe el acto administrativo disciplinario, y bajo el entendido de que el procedimiento disciplinario en su naturaleza es un procedimiento administrativo, riñe con el contexto de la definición del derecho al debido proceso - artículo 29 de la Constitución de 1991 – el cual empieza con la exigencia de aplicación en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

El derecho al debido proceso está integrado por una multiplicidad de garantías, aplicables en el escenario de los procesos judiciales y administrativos. Particularmente en el caso de los procedimientos administrativos, la Corte Constitucional en Sentencia T-103 de 2006, expuso las reglas de aplicación de sus prerrogativas, estableciendo el conjunto de facultades, destacando el derecho de impugnación y doble instancia, como vertiente indispensable de este derecho fundamental, arguyendo que *la doble instancia es predicable de los procedimientos administrativos y es elemento integrante del derecho fundamental al debido proceso, lo que debe interpretarse como aplicable en condiciones de igualdad para todos los administrados.*

El derecho al debido proceso y la existencia de la doble instancia constituye una garantía contra la arbitrariedad, y permite controvertir las decisiones adoptadas en procesos disciplinarios. Sin embargo, está demostrado que esta facultad no se expresa en igualdad de

condiciones en el régimen disciplinario de funcionarios de la rama judicial, toda vez las Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura tiene atribuido el conocimiento de procesos disciplinarios en única instancia, según el numeral 3° del artículo 112 de la Ley 270 de 1996, que textualmente dice:

Conocer, en única instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los magistrados de los Tribunales y Consejos Seccionales de la Judicatura, el Vicefiscal, los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales.

Para el resto de destinatarios del régimen disciplinario judicial, a pesar de que sus procesos son de doble instancia por expresa disposición del numeral 2° del artículo 114 de la Ley 270 de 1996, pues las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de Judicatura conocen en primera instancia de los procesos disciplinarios contra los jueces, fiscales y abogados por faltas cometidas en el territorio de su jurisdicción, lo cierto es que para todos ellos existe la limitante de no contar con un mecanismo adicional que equipare sus derechos con el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, como sí lo tienen los sancionados por autoridades administrativas, a quienes se les permite ejercer el control integral de legalidad del acto administrativo que contiene la sanción.

La jurisdicción contencioso administrativo ha ido más allá en la interpretación del control de legalidad del acto administrativo, destacando la Corte Constitucional la importancia de la denominada “*tutela judicial efectiva*”, con la cual se hace efectivo no solo el control integral de legalidad del acto administrativo disciplinario sino que se garantizan todos los estándares de defensa, precisando:

El derecho a la administración de justicia también llamado derecho a la tutela judicial efectiva se ha definido como “la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes”. Este derecho constituye un pilar fundamental del Estado Social de Derecho y un derecho fundamental de aplicación inmediata, que forma parte del núcleo esencial del debido proceso (Corte Constitucional. Sentencia C-279. Mayo 15 de 2013. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

Ahora bien, como está planteado el tratamiento de la sanción disciplinaria en nuestro sistema jurídico, para asegurar los principios de dignidad humana e igualdad podría optarse por una de estas fórmulas:

i) Desaparecer el control de legalidad del acto administrativo disciplinario ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dándole el alcance de cosa juzgada material a los fallos proferidos por autoridades administrativas revestidas de potestad disciplinaria, con el fin de equiparar el tratamiento con el que recibe el acto jurisdiccional disciplinario.

Esta postura no es viable por cuanto sería todo un retroceso que desconocería los estándares sobre el control integral de legalidad del acto administrativo sancionatorio; además, porque existe toda una organización estatal que superó la discusión de la concentración del poder en tres ramas del poder y porque se conciben funciones distintas en los denominados órganos autónomos dentro de los cuales está el Ministerio Público

ii) Proscribir el alcance de sentencia judicial que hace tránsito a cosa juzgada material, otorgado por la ley estatutaria de la administración de justicia a la sanción disciplinaria judicial, permitiendo que la misma sea susceptible del control de legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativo, con el fin de equiparar el tratamiento que recibe el acto administrativo disciplinario.

Esta última opción recoge el planteamiento de la propuesta vertido en este trabajo, y es la que mejor se aviene al sistema de garantías procesales y a los fines del derecho disciplinario, pues los sancionados por autoridades judiciales tendrían la oportunidad de acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa para demandar la legalidad del acto jurisdiccional disciplinario, ya que este, en estricto sentido no se produce un proceso judicial sino que se emite en razón de una actuación derivada de las faltas disciplinarias cometidas en ejercicio de sus funciones como servidores públicos de la rama judicial. Así entonces, debe realizarse un cambio de paradigma respecto de la naturaleza del proceso disciplinario de funcionarios judiciales y reestructurar la tendencia desigualitaria existente.

Aun cuando el modelo de gestión disciplinaria de la rama judicial dado por la Carta Política de 1991, ha sido decantado por la Corte Constitucional a partir del año 1994, al interpretar las distintas normas disciplinarias y crear los precedentes judiciales sobre la especialidad del régimen disciplinario de los funcionarios, empleados e integrantes de la Rama Judicial y el de los otros servidores públicos, ha de tenerse en cuenta que el Derecho no es estático, mucho menos el Derecho Disciplinario, porque este se interrelaciona adecuadamente con la dinámica de la administración pública y con la administración de justicia que es una función pública,

razones por las cuales es factible reformar la Constitución mediante alguno de los modos previstos en el artículo 374 superior; además, es función del Congreso de la Republica interpretar, reformar y derogar, total o parcialmente las leyes (art.150.1 C.N.) cuando estas vulneran principios y derechos constitucionales o fundamentales que limitan las garantías procesales de los ciudadanos, que como en este caso tienen la condición de servidores públicos.

Además, la Corte Constitucional como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución Política no solo conoce de las demandas de inconstitucionalidad contra las leyes sino que en este ejercicio puede variar y reorientar la interpretación de las normas que integran el sistema disciplinario judicial, modificando si es del caso los precedentes judiciales, tal como ocurrió con la sentencia C-948 de 2002, cuando dicha Corporación varió sustancialmente la interpretación con respecto al poder preferente que ejercía hasta ese entonces la Procuraduría General de la Nación sobre los procesos disciplinarios seguidos contra funcionarios judiciales en el Consejo Superior y Consejos Seccionales de la Judicatura, limitándoles con este pronunciamiento la posibilidad de buscar ante este órgano de control otra oportunidad de defensa en el evento de ser sancionados, ya que hasta aquel entonces podían demandar el acto administrativo disciplinario ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

Las motivaciones anteriores podrán servir como plataforma de consulta y diseño del nuevo sistema que logre superar la actual violación de los Principios de Dignidad Humana e Igualdad a causa del tratamiento diferencial de las sanciones disciplinarias impuestas por autoridades administrativas y judiciales.

La propuesta de reforma constitucional podría normativizarse de la siguiente manera:

ARTICULO 256. Modificado por el artículo xxx del A.L. No.xxx, cuyo texto es el siguiente:

Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, **o a las autoridades que los reemplacen**, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones:

1. Administrar la carrera judicial.
2. Elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales.
3. Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley.

Las sanciones contra los destinatarios del régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de la rama judicial serán sometidas al control integral de legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativo.

La ley reglamentara el ejercicio del control integral de legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativo, armonizando sus disposiciones con las Leyes 270 de 1996, 1437 de 2011 y demás leyes concordantes.

4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.

5. Elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.

6. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.

7. Las demás que señale la ley.

ARTÍCULO 257. Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, cumplirá las siguientes funciones:

1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.

2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

3. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.

4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia, a los códigos sustantivos y procedimentales y al ejercicio del control integral de legalidad del acto judicial disciplinario ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

5. Las demás que señale la ley.

Ley xxx de 2018, por medio de la cual se modifican parcialmente la Ley 270 de 1996, y se dictan otras disposiciones:

ARTICULO xxxxx. Deróguese el artículo 111 de la Ley 270 de 1996.

ARTICULO xxxxx: Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria se resuelven los procesos que por infracción a sus regímenes disciplinarios, se adelanten contra los funcionarios de la Rama Judicial, salvo sobre aquellos que gocen de fuero especial según la Constitución Política, los abogados y aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. Dicha función la ejerce el Consejo Superior de la Judicatura a través de sus Salas Disciplinarias.

Las providencias que en materia disciplinaria se dicten en relación con funcionarios judiciales son susceptibles del control integral de legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

CONCLUSIONES

En Colombia, el Estado es titular de la potestad disciplinaria, y en ejercicio de la misma, faculta a determinadas entidades y órganos para que ejerzan la función disciplinaria.

En ese orden de ideas, son titulares de la acción disciplinaria la Procuraduría General de la Nación, las Personerías Distritales y Municipales, las Oficinas de Control Interno Disciplinario de las entidades públicas y los demás funcionarios con potestad disciplinaria de los órganos estatales y de las ramas del poder público.

En el ordenamiento jurídico interno existen diversos regímenes disciplinarios: i) El de funcionarios que gozan de fuero constitucional. ii) El de servidores públicos y particulares cobijados por la Ley 734 de 2002, cuando estos últimos ejercen funciones públicas de manera permanente o transitoria y cuando administran recursos públicos, incluidos los indígenas. iii) El de los funcionarios judiciales (jueces, magistrados y fiscales), salvo los magistrados aforados de altas cortes, conjuces, jueces de paz y reconsideración, auxiliares de la justicia, árbitros y conciliadores (Leyes 270 de 1996 y 497 de 1999). iv) El especial de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares (Leyes 1015 de 2006 y 1862 de 2017). v) El de Abogados en ejercicio (Ley 1123 de 2007).

En el marco de los procesos disciplinarios se produce la sanción que al igual que la falta disciplinaria, se rige por el principio de legalidad, el cual tiene su origen en el artículo 29 de la Carta Política, y fue desarrollado en el artículo 4º de la Ley 734 de 2002, según el cual “El

servidor público y el particular en los casos previstos en este código solo podrán ser investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”

La sanción disciplinaria se rige también por los principios de proporcionalidad y razonabilidad, que son una garantía más de los derechos de los sancionados, acorde con la regla según la cual toda sanción debe ser coherente (proporcional y razonada) con la gravedad o levedad de la conducta y con la naturaleza de la falta disciplinaria, lo que implica remitirse a los criterios legales para su graduación, consagrados en el artículo 47 de la Ley 734 de 2002.

La sanción disciplinaria tiene una función preventiva y correctiva (art.16 NCDU); además, conserva una tipología común; su esencia, definición, alcance y efectos son los mismos en cualquiera de los regímenes disciplinarios, salvo por el monto y los términos para algunas de ellas, como ocurre con la multa, la suspensión, la suspensión especial y la destitución e inhabilidad; excepcionalmente, existen otras que son propias de determinados regímenes, como son la censura y la exclusión de la profesión abogado, la reprensión simple, formal o severa y la separación absoluta de la fuerza militares, que genera inhabilidad.

El procedimiento para la imposición de la sanción disciplinaria a los funcionarios aforados se rige por las normas de la Constitución Política y por la Ley 5ª de 1992. En tanto que, el procedimiento para sancionar a los servidores públicos y demás destinatarios de la Ley 734 de 2002, incluidos los funcionarios y empleados de la rama judicial, se ciñe a lo reglado por dicha ley, modificada por la Ley 1474 de 2011.

Los procedimientos reglados por la Ley 734 de 2002, son: el ordinario y los especiales, entre los que se cuentan el procedimiento verbal, con las modificaciones que le introdujo la Ley 1474 de 2011, y el procedimiento especial ante el Procurador General de la Nación. La excepción a estos procedimientos, es el contemplado para el régimen disciplinario de los abogados, cuyas faltas disciplinarias, sanciones y procedimiento están previstos en la Ley 1123 de 2007.

En los procedimientos disciplinarios se surten las etapas de investigación y juzgamiento de conductas constitutivas de faltas disciplinarias, en los que han de respetarse siempre y en todo momento las garantías procesales y los principios constitucionales del debido proceso, dignidad humana e igualdad, consagrados en su orden en los artículo 29, 1º, 13 y 209 de la Carta Política de 1991, los cuales tienen su arraigo en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art.7º), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art.14) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art.24), instrumentos estos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, y que por lo tanto son vinculantes para el operador o juez disciplinario.

Las sanciones se imparten en el marco de dos procesos disciplinarios: uno de carácter administrativo dirigido por la autoridad administrativa, titular de la acción disciplinaria, y otro de carácter judicial dirigido por Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, sus homólogas de los Consejos Seccionales de la Judicatura (a futuro por la Comisión Nacional y Seccionales de Disciplina Judicial).

La naturaleza dual de la sanción disciplinaria está determinada por la autoridad que la impone, pues si se produce en desarrollo de un proceso disciplinario administrativo se formaliza con la expedición de un ACTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO, que por su naturaleza especial está sometido al control posterior de legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativa, y a través del medio de control Nulidad y Restablecimiento del Derecho podrá ser anulado, lo que lleva consigo el restablecimiento del derecho y la reparación patrimonial para el afectado por parte de la entidad que profirió la sanción, sin perjuicio de la acción de repetición contra el responsable de tal decisión, y aún en firme tal decisión, el afectado podrá solicitar la revocatoria directa ante el Procurador General de la Nación, ante quien lo profirió o ante su superior funcional; además, el sancionado podrá, de manera excepcional, promover acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales, a fin de restarle eficacia a la sanción.

En contraposición con lo anterior, cuando la sanción disciplinaria se adopta en el marco de un proceso judicial disciplinario, el acto que la formaliza tiene el carácter de SENTENCIA JUDICIAL por autorización expresa del Art. 111 Ley 270 de 1996, y una vez en firme hace tránsito a cosa juzgada material, por lo que no es susceptible de ninguna acción contenciosa administrativa ni de ningún otro recurso extraordinario capaz de restarle eficacia, salvo la acción de tutela como mecanismo excepcional y transitorio (art. 86 constitucional).

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura ha reafirmado la autonomía de la función disciplinaria judicial y la especialidad de este régimen en cabeza de esta última Corporación, con una clara

diferenciación de la función disciplinaria administrativa que ejercen las demás ramas y órganos de poder público.

El tratamiento diferencial que por mandato legal tiene la sanción disciplinaria impuesta por autoridades administrativas y judiciales, ha sido avalado a través de todos estos años por las altas Cortes, desatendiendo que tal postura limita sustancialmente el derecho a la defensa de los funcionarios y demás destinatarios del régimen disciplinario judicial, ya que estos carecen del plus de defensa del que gozan los sancionados por autoridades administrativas, lo que supone la merma de sus derechos a la dignidad humana y a la igualdad, ambos de estirpe constitucional y de arraigo en instrumentos internacionales incorporados a nuestra legislación interna en virtud del bloque de constitucionalidad, lo que a la postre hace nugatorio el valor fundamental de la justicia.

Esa diferenciación de trato de la sanción disciplinaria, se reitera, vulnera los principios de dignidad humana e igualdad, reconocidos por la Carta Política de 1991 (arts. 1º, 13 y 209), por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art.14), por la Declaración Universal de Derechos Humanos (art.7º) y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art.24), puesto que uno de los fines del Estado es el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y de asegurar la vigencia de un orden justo, por lo que es necesario promover el equilibrio entre servidores públicos a fin de optimizar la dignidad humana como principio y como derecho fundamental para lograr que la igualdad sea real y efectiva.

La separación de funciones de las ramas y órganos del Estado tampoco justifica el desconocimiento de principios fundantes del Estado Social de Derecho, como son el de dignidad humana y el de igualdad, pues todos los individuos de una misma condición, como son los servidores públicos al servicio de Estado o los particulares que ejercen funciones públicas de manera permanente o transitoria, cuando son sancionados disciplinariamente por la comisión de faltas disciplinarias derivadas de la infracción injustificada de sus deberes funcionales, tienen derecho a que se les reconozcan en todo su vigor dichos principios, pues a causa del desconocimiento de los mismos les corresponde afrontar situaciones jurídicas disímiles y desventajosas, que no compaginan con el Estado Social de Derecho dimensionado en la Carta Política de 1991.

En el derecho Español la situación es totalmente distinta, pues el Derecho Disciplinario tiene un ámbito de aplicación residual, ya que las normas del Estatuto del Empleado Público son subsidiarias, caracterizadas de la siguiente manera: **i)** El castigo de las conductas ilícitas cometidas por los empleados públicos, cuando se trata de infracciones de especial gravedad, suele ser atendido por el Derecho Penal y la Jurisdicción Penal preferentemente. **ii)** El Derecho Disciplinario no es aplicable a los cargos de elección popular, ya que sus titulares sólo pueden ser enjuiciados por los órganos jurisdiccionales penales, quedando excluidas las autoridades administrativas para ejercer la potestad disciplinaria; **iii)** El ejercicio de la potestad disciplinaria radica en cada autoridad administrativa.

La sanción administrativa es la consecuencia de las infracciones propias del cargo, que suponen un incumplimiento de los deberes oficiales, los cuales son materializados por órganos ajenos a la jurisdicción mediante un procedimiento peculiar y especial.

El régimen disciplinario de los empleados públicos está cimentado y direccionado por los Principio de legalidad, proporcionalidad o prohibición del exceso y de Culpabilidad.

El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) consagra la tipicidad de las sanciones y sus efectos jurídicos; además, define las sanciones aplicables a los empleados públicos, y el alcance de cada sanción se establecerá teniendo en cuenta el grado de intencionalidad, descuido o negligencia que se revele en la conducta.

El principio de dignidad humana es un elemento fundamental del sistema jurídico de España; se proclama como valor absoluto y como punto de referencia del resto de los derechos que de ella emanan.

REFERENTES BIBLIOGRÁFICOS

REFERENTES NORMATIVOS

Presidencia de la República (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá: Editorial Ideas Libres.

Congreso de la República (2015). Acto Legislativo 02 de julio de 2015, por el cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional. Bogotá: Diario Oficial N° 49.560 de julio 1° de 2015.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). Resolución 217 A (III). Declaración Universal de los Derechos Humanos. París: Diciembre 10 de 1948.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI) de Diciembre 16 de 1966. Ginebra.

Convención Americana de Derechos Humanos (1969). Pacto de San José de Costa Rica. San José: Noviembre 22 de 1969.

Congreso de la República (1996). Ley 270 de 1996. Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Bogotá: Diario Oficial N° 42.745 de marzo 15 de 1996.

Congreso de la República (1999). Ley 497 de 1999, por la cual se crean los jueces de paz. Bogotá: Diario Oficial N° 43.399 de febrero 11 de 1999.

Congreso de la República (2002). Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único. Bogotá: Diario Oficial N° 44.699 de febrero 5 de 2002.

Congreso de la República (2006). Ley 1015 de 2006, por la cual se establece el régimen disciplinario de la Policía Nacional. Bogotá: Diario Oficial No. 46.175 de 7 de febrero de 2006.

Congreso de la República (2007). Ley 1123 de 2007, por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado. Bogotá: Diario Oficial N° 46.519 de enero 22 de 2007.

Congreso de la República (2011). Ley 1437 de 2011, por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá: Diario Oficial N° 47.956 de enero 18 de 2011.

Congreso de la República (2017). Ley 1862 de 2017, por la cual se establece el régimen disciplinario de las fuerzas militares. Bogotá: Diario Oficial N° 50.315 de 4 de agosto de 2017.

REFERENTES JURISPRUDENCIALES

Corte Constitucional. Sentencia C-221/92. Mayo 22 de 1992. MP: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia T 499/92. Agosto 21 de 1992. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz).

Corte Constitucional. Sentencia C-417/93. Octubre 4 de 1993. MP: José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. Sentencia C-221/94. Mayo 5 de 1994. MP: Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional: Sentencia C-022/96. Enero 23 de 1996. MP: Carlos Gaviria Díaz

Corte Constitucional. Sentencia C 037/96. Febrero 5 de 1996. MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. Sentencia C-280/96. Junio 25 de 1996. MP: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-487/96. Septiembre 26 de 1996. MP: Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. Sentencia SU-637/96. Noviembre 21 de 1996. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia C- 239/97. Mayo 20 de 1997. MP: Carlos Gaviria Trujillo.

Corte Constitucional. Sentencia C-095/98. Marzo 18 de 1998. MP: Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional. Sentencia C-181/02. Marzo 12 de 2002. MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia T 595/02. Agosto 1º de 2002. MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. Sentencia T-881/02. Octubre 17 de 2002. MP: Eduardo Montealegre Lynett.

Corte Constitucional. Sentencia C-948/02. Noviembre 6 de 2002. MP: Álvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional. Sentencia C-1076/02. Diciembre 5 de 2002. MP: Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional. Sentencia C-037/03. Enero 28 de 2003. MP: Álvaro Tafur Gálviz.

Corte Constitucional. Sentencia C-125/03. Febrero 18 de 2003. MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia C-070/03. Febrero 4 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. Sentencia C-544/05. Mayo 24 2005. MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia C-818/05. Agosto 9 de agosto de 2005. MP: Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional. Sentencia T-103/06. Febrero 16 de 2006. MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia C-028/06. Enero 26 de 2006. MP: Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional. Sentencia C-393/06. Mayo 24 de 2006. MP: Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional. Sentencia C-987/06. Noviembre 29 de 2006. MP: Nilson Pinilla Pinilla.

Corte Constitucional. Sentencia C-884/007. Octubre 24 de 2007. MP: Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional. Sentencia T-161/09. Marzo 16 de 2009. MP: Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional. Sentencia C-402/10. Mayo 26 de 2010. MP: Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. Sentencia C-251-2011. Abril 6 de 2011 MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Corte Constitucional. Sentencia C-030/12. Febrero 1° de 2012. MP: Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. Sentencia C-279/13. Mayo 15 de 2013. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional. Sentencia T-319/12. Mayo 3 de 2012. MP: Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. Sentencia C-015/14. Enero 25 de 2014. MP: Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional. Sentencia C-178/14. Marzo 26 de 2014. MP: María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional. Sentencia C-721/15. Noviembre 25 de 2015. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional. Sentencia C-285/16. Junio 1° de 2016. MP: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Corte Constitucional. Sentencia C-373/16. Julio 13 de 2016. MP. Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Corte Constitucional. Sentencia SU-396/17. Junio 22 de 2017, M.P. Gloria Estela Ortiz Delgado.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia Junio 5 de 1975.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto No. 1810 de 2007 del 26 de Marzo de 2007. M.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Noviembre 26 de 2009. Expediente 52-001-23-31-000. CP. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Subsección A. Septiembre 23 de 2015. Expediente 11-001-03-25-000-2010-00162-00. MP: Jorge Octavio Ramírez.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Expediente 11001-03-25-000-2011-00316-00. Agosto 9 de 2016. MP: William Hernández Gómez.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección A. Expediente: 11-001-03-25-000-2012-00039-00(0147-12).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección A. Expediente: 11001-03-25-000-2012-00039-00(0147-12). Marzo 23 de 2017. CP. William Hernández Gómez.

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente 11-001-03-25-000-2014-00360-00. Noviembre 15 de 2017. CP: Cesar Palomino Cortes.

Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Expediente: 76-001- 11-02- 000- 2010- 00145 04. Mayo 26 de 2010. MP. Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Expediente: 05-001- 11-02- 000- 2007-00461-00. Mayo 4 de 2011. MP. Pedro Alonso Sanabria Buitrago

Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Expediente: No. 11-001-01-02-000-2009-00930-00. MP. Jorge Armando Otálora Gómez. Noviembre 2 de 2011.

Procuraduría General de la Nación. Sala Disciplinaria. Expediente D 2013 – 661 –

576188. Enero 13 de 2014.

REFERENTES DOCTRINALES.

Bounocore, Domingo (1980). *Diccionario de Bibliotecología*. Buenos Aires: Ediciones Marymar.

Briones, G. (1996). *Metodología de la investigación cuantitativa en las Ciencias Sociales*. Madrid: Editorial Síntesis.

Cepeda, Manuel (2002). *Los Derechos Fundamentales en la Constitución de 2001*. Bogotá: Editorial Temis.

De La Font Pianeta, Rafael Osteau (2012). *Perspectiva del Control Judicial del Acto Administrativo Disciplinario*. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica, Colección Jurídica Disciplinaria.

Forero Salcedo, José Rory (2008). *Igualdad y Derechos Colectivos*. Madrid: Universidad Complutense.

Forero Salcedo, José Rory (2012). *Bases Teóricas del Derecho Disciplinario en España y Colombia*. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica, Colección Jurídica Disciplinaria.

García de Enterría, Eduardo (2004). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: S.L. Civitas Ediciones.

Galeano, María (2004). *Estrategias de investigación social cualitativa*. Bogotá: Editorial La Carreta.

- Gómez Pavajeau, Carlos Arturo (2012). *Fundamentos del Derecho Disciplinario Colombiano*. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica. Colección de Derecho Disciplinario, Vol. 4.
- Gómez Pavajeau, Carlos Arturo (2009). *Elementos y Propuestas para el Control Contencioso Administrativo de la Actividad Disciplinaria*. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica.
- Hernández Gil, Antonio (2001). *Dignidad y derechos humanos*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- Hutton, A, (2000). *¿Cómo se hace una investigación?* Barcelona: Editorial Gedisa.
- Ibáñez, J. (2007). *La responsabilidad disciplinaria y responsabilidad fiscal*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Kant, Immanuel (1994). *Crítica de la Razón Práctica*. Buenos Aires: Editorial Bruguera.
- Mejía Ossman, Jaime & Quiñones Ramos, Silvio (2004). *Procedimiento Disciplinario*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- Nieto, Alejandro (2003). *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Casa del Libro.
- Quinche, Manuel (2010). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Editorial Temis.
- Suárez Tamayo David, Mejía Londoño Paulina & Restrepo Gómez Laura (2014). *Procedimientos administrativos sancionatorios. Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia*. Medellín: Revista Opinión Jurídica, Vol. 13, N° 25.

ANEXO

CONSTRUCTO TEÓRICO

A continuación se presenta un resumen de los aportes normativos, jurisprudenciales y doctrinales manejados en el presente documento (Constructo Teórico), con el fin de facilitar y brindar apoyo a la consulta de contenidos, variables y resultados de la investigación.

CONCEPTO	REFERENTE	
Potestad del Estado para sancionar disciplinariamente	Constitución Política, art. 1, 2, 6, 92, 122, 123, 124, 125, 150, 209, 277. Corte Constitucional: Sentencia C-030 de Febrero 12 de 20112. Consejo de Estado: Expediente 11001-03-25-2010-10-00162-00 de Septiembre 23 de 2015. Corte Constitucional: Sentencia C-721 de Noviembre 25 de 2015. Suárez Tamayo et al (2014), p. 142	
Sanción disciplinaria de autoridades administrativas	Ley 734 de 2002, art. 25, 44, 45, 46. Corte Constitucional: Sentencia C-280 de Junio 25 de 1996. Corte Constitucional: Sentencia C-948 de Noviembre 6 de 2002. Corte Constitucional: Sentencia C-1076 de Diciembre 5 de 2002. Corte Constitucional: Sentencia C-028 de 2006. Consejo de Estado: Concepto 1810 de Mayo 13 de 2007.	
Medio de control Nulidad y Restablecimiento de Derechos	Ley 1437 de 2011, art. 138	
Sanción disciplinaria en Regímenes Especiales	Policía Nacional	Ley 1015 de 2006, art. 38 y 39
	Fuerzas Militares	Ley 1862 de 2017, art. 81, 82.
	Particulares y Notarios	Ley 734 de 2002, Título II Ley 1474 de 2011, art. 44 Corte Constitucional: Sentencia 284 de Junio 1° de 2016
	Abogados en ejercicio	Ley 270 de 1996, art. 112. Ley 1123 de 2007 Decreto 2652 de 1991, art. 9 y 10. Corte Constitucional: Sentencia SU-396 de Junio 22 de 2017.

Sanción disciplinaria de autoridades judiciales	<p>Constitución Política, art.256</p> <p>Ley 270 de 1996</p> <p>Ley 497 de 1999</p> <p>Ley 734 de 2002</p> <p>Ley 1123 de 2007</p> <p>Acto Legislativo 02 de 2015</p> <p>Corte Constitucional: Sentencia T-319 de Mayo 3 de 2012</p>
Principio de Dignidad Humana	<p>Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), art. 1°</p> <p>Ley 734 de 3003, art. 8.</p> <p>Ley 1015 de 2006, art. 15</p> <p>Ley 1123 de 2007, art. 1°</p> <p>Ley 1862 de 2017, art. 42.</p> <p>Corte Constitucional: Sentencia T-499 de Agosto 21 de 1992</p> <p>Corte Constitucional: Sentencia C-221 de Mayo 5 de 1994</p> <p>Corte Constitucional: Sentencia C-239 de Mayo 20 de 1997</p> <p>Corte Constitucional: Sentencia T-881 de Octubre 17 de 2002</p>
Principio de Igualdad	<p>Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), art. 1°</p> <p>Pacto de los Derechos Civiles y Políticos</p> <p>Convención Americana sobre Derechos Humanos</p> <p>Constitución Política, art. 13</p> <p>Ley 1015 de 2006, art. 13</p> <p>Ley 1123 de 2007, art. 10</p> <p>Ley 1862 de 2017, art. 43</p> <p>Corte Constitucional: Sentencia C-221 de Mayo 12 de 199</p> <p>Corte Constitucional: SentenciaC-015 de Enero 25 de 2014</p> <p>Corte Constitucional: Sentencia C-178 de Mayo 26 de 2014</p>
Derecho al Debido Proceso	<p>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1996), art. 14</p> <p>Convención Americana sobre Derechos Humanos (1996), art. 8</p> <p>Constitución Política, art. 29</p> <p>Corte Constitucional: Sentencia C-095 de Febrero 11 de 2003</p> <p>Corte Constitucional: Sentencia T-103 de Febrero 16 de 2006</p> <p>Quinche Ramírez (2010), p. 110.</p>